Die rechtliche Stellung der Volksschule

nach dem

bayerischen Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt

von

Josef Röckl

aus Unterhaid bei Bamberg.

W. Gärtners Buchdruckerei, Hoflief., Bamberg.

1906.

Die rechtliche Stellung der Volksschule

nach dem

bayerischen Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur

Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt

von

Josef Röckl

aus Unterhaid bei Bamberg.

W. Gärtners Buchdruckerei, Hoflief., Bamberg.

1906.

Referent: Professor Dr. Robert Piloty.

Inhalt.

Literatur.

Archiv für öffentliches Recht.

Blätter für administrative Praxis.

Bezold, das Züchtigungsrecht in der bayerischen Volksschule, München 1906.

Bierling Rudolf, die konfessionelle Schule in Preußen und ihr Recht, Gotha 1885.

Böhm Johann, Beiträge zur Geschichte der bayerischen Volksschule, Nürnberg 1900.

v. Bremen E., die preußische Volksschule; Gesetze und Verordnungen, Berlin 1905.

Denkschrift zur Frage der Revision der gesetzlichen Bestimmungen über die Gehalte und Pensionen der Volksschullehrer 1899/1900.

Elbert Joseph, Streitfragen aus dem bayerischen Volksschulrechte, Frankfurt a/M. 1896.

Englmann-Stingl, Handbuch des bayerischen Volksschulrechts, München 1905.

Entwurf zu einem Schulbedarfgesetze 1901.

v. Freyberg Max, pragmatische Geschichte der bayerischen Gesetzgebung und Staatsverwaltung, Leipzig 1838.

Geib's Handbuch für die Gemeindebehörden der Pfalz, Kaiserslautern 1901.

Gerichtssaal, Zeitschrift für Strafrecht &c., Stuttgart.

Gneist Rudolf, die Simultanschule, Berlin 1880.

Gneist Rudolf, die staatsrechtlichen Fragen des preußischen Volksschulgesetzes, Berlin 1892.

Heimberger Josef, die staatskirchenrechtliche Stellung der Israeliten in Bayern, Freiburg i. B. u. Leipzig 1893.

Henrich Rudolf, Schulpflicht und Lehrplan, München 1893.

Heppe H., Geschichte des deutschen Volksschulwesens, Gotha 1858.
Hinschius Paul, das Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten in Deutschland, Berlin 1888.
Hollweck, Geschichte des Volksschulwesens in der Oberpfalz, Regensburg 1895.
Holtzendorff's Rechtslexikon, Bd. III u. IV, Leipzig 1881.
Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen.
Jehle J. G., die rechtliche Stellung der bayerischen Volksschullehrer, München 1903.
Joos August, Gesetze und Verordnungen über Elementarunterricht im Großherzogtum Baden.
v. Kaemmel, Geschichte des deutschen Schulwesens im Übergange vom Mittelalter zur Neuzeit, Leipzig 1882.
v. Kahr, bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheines, München 1896.
v. Kahr, das bayerische Gesetz über die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes, Nördlingen 1879.
Kluckhuhn, Beiträge zur Geschichte des Schulwesens in Bayern vom 16. bis 18. Jahrhundert.
Krais Wilhelm, Handbuch der inneren Verwaltung im diesrheinischen Bayern, München 1897.
Kultusministerialblätter.
Lipowsky, Geschichte der Schulen in Bayern, München 1825.
Loening, Lehrbuch des deutsch. Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.
Mayer Ernst, die Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern, München 1884.
Mayer Otto, deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1896.
Meyer Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1893.
Meurer, bayerisches Kirchenvermögensrecht, Stuttgart 1899.
Motive zu dem Entwurfe eines Gesetzes über das Volksschulwesen im Königreiche Bayern.
Muehlon Wilhelm, die rechtliche Stellung der Kirche auf dem Gebiete des bayerischen Volksschulwesens, München 1904.

v. Müller, bayerisches Gesetz über den Verwaltungsgerichtshof, München 1902.

Muggenthaler Max, Handbuch des bayerischen Volksschulwesens, Passau 1899.

Petersilie, das öffentliche Unterrichtswesen im deutschen Reiche, Leipzig 1897.

Pözl Josef, Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts, München 1871.

Reger-Dyroff, Handausgabe des bayerischen Verwaltungsgerichtshofgesetzes, Ansbach 1902.

Reger-Graßmann, Schulbedarfgesetz vom 10. November 1861, Ansbach 1894, nunmehr:

Graßmann, Handausgabe des Schulbedarfgesetzes vom 28. Juli 1902, Ansbach 1903.

v. Rohrscheidt, das preußische Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906, Berlin 1906.

v. Rönne, das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Leipzig 1883.

v. Rönne, das Unterrichtswesen des preußischen Staates, Berlin 1855.

Sammlung von Entscheidungen des Reichsgerichts und des k. bayer. Verwaltungsgerichtshofs.

Seiler Gustav, bayerisches Schulbedarfgesetz vom 28. Juli 1902, München 1903.

v. Seydel Max, bayerisches Staatsrecht, Freiburg i. B. und Leipzig 1896.

Schneiderhan, Vademecum der württembergischen Volksschulgesetzgebung, Stuttgart 1904.

Spies, Beleuchtung der Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern, Erlangen 1842.

Silbernagl, Verfassung und Verwaltung sämtlicher Religionsgenossenschaften in Bayern, Regensburg 1893.

v. Schulze, das preußische Staatsrecht, Leipzig 1890.

v. Sicherer Hermann, Staat und Kirche in Bayern, München 1874.

Stein Lorenz, die innere Verwaltung, das Bildungswesen, Stuttgart 1868.

v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886.

v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Freiburg 1889/90.

Steininger, die rechtliche Stellung des Volksschullehrers, München 1896.

Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten.

Verhandlungen der Kammer der Reichsräte.

Weber Karl, neue Gesetz- und Verordnungensammlung für das Königreich Bayern.

I. Teil.

Geschichtlicher Überblick über die Entwickelung der Volksschule in Bayern.

Im Laufe der Jahrhunderte trat die Volksschule heutigen Datums unter verschiedenen Bezeichnungen in die Erscheinung, wie Elementarschule, Primärschule und deutsche Schule[1]). Diese letztere Benennung an Stelle des vorher gebrauchten Ausdruckes, Volksschule, wurde in Bayern durch Ministerialentschließung[2]) vom 25. Oktober 1835 offiziell eingeführt. Nach dem Jahre 1835 bürgerte sich jedoch wieder der Name, Volksschule, allmälich ein. So bedienen sich auch die Schulbedarfgesetze vom 10. November 1861 und vom 28. Juli 1902 des Wortes: öffentliche Volksschule.

Die ersten Anfänge eines deutschen Volksschulrechtes als des Inbegriffs der über das Elementarbildungswesen in einem Lande bestehenden positiven Rechtsnormen[3]) sind in den Städten zu Ende des zwölften Jahrhunderts zu finden. Die Volksschulen auf dem Lande wurden erst nach der Reformation im

---

[1]) Nicht Pfarrschule, ebenso Georg Meyer, Bd. I S. 229, Jehle S. 5; anders Elbert S. 1, Böhm S. 1, v. Rönne, Unterrichtswesen Bd. I S. 8, Kaemmel S. 20: „Es lag nahe, daß die Pfarrer innerhalb ihrer Gemeinden auch der nachwachsenden Jugend sich annahmen, wenn gleich nicht zu regelmäßigem und irgendwie ausgedehnterem Unterricht ... Und was sie selbst nicht taten, das übernahmen wohl in vielen Fällen ihre Kapläne oder ihre Küster (Meßner, Sigristen, Glöckner), die gelegentlich auch noch andere Funktionen kirchlicher und weltlicher Art besorgten (als Organisten, Stadtschreiber)."

[2]) Döllinger Bd. IX S. 1030 ff.

[3]) Englmann-Stingl S. 1.

sechzehnten Jahrhundert ins Leben gerufen[1]). An dieser Tatsache ändert der Umstand nichts, daß ein Karl der Große und sein Nachfolger, Ludwig der Fromme, in mehreren Kapitularien von den Jahren 789 und 823 die bei den Kathedralkirchen vereinigten Kanoniker verpflichteten, Schulen zur Unterweisung des Volkes zu errichten. Auch die Päpste[2]), vor allem Alexander III. und Innocenz III., ließen sich die Förderung der Jugendbildung angelegen sein. Doch bildeten alle diesbezüglich getroffenen Einrichtungen nur Berufsanstalten, keine allgemeinen Volkserziehungsanstalten, mit dem ausschließlichen Zwecke der Heranbildung des notwendigen Klerus und der Dienstleistung junger Leute auf dem Lande für die niederen geistlichen Funktionen.

Von einem Volksschulwesen nach jetzigen Begriffen kann vor der Reformation, abgesehen von dem Unterricht in den Städten, keine Rede sein[3]). Unstreitbar hatte die Reformation[4]) Einfluß auf seine Gestaltung und Fortbildung; ihr aber alles Verdienst um die Existenz der Volksschulen zuzuschreiben, geht zu weit[5]). Es war eine natürliche Folge, daß mit dem Erstarken der Reformation der gesamte Schulunterricht eine Umwandlung erfahren mußte. Bisher besaß die katholische Kirche das alleinige Leitungs- und Aufsichtsrecht über die Schulen, der Staat war unbeteiligt. Jetzt erhob sich die Frage, ob nicht die einzelnen Regierungen in ihrem eigenen Interesse wie in dem der Kirchen sich der Schulen annehmen und den Religions-

---

[1]) Georg Meyer Bd. I S. 229 ff., Loening S. 734, Hue de Grais S. 406.

[2]) v. Rönne, Unterrichtswesen Bd. I S. 9.

[3]) Zu allgemein, Schulze Bd. II S. 342: „Weder das Altertum noch das Mittelalter kannte eine Volksschule.“ Dagegen geht für Bayern aus seinen Schulordnungen von 1548, 1569 und aus Mandat von 1614 (vgl. Freyberg Bd. III S. 285 ff.) hervor, daß in den ersten Jahrzehnten des 16. Jahrhunderts oder schon vorher deutsche Dorfschulen bestanden, wenn auch nur vereinzelt; vgl. auch Kluckhohn S. 1 ff.

[4]) Vgl. Petersilie Bd. I S. 1; Georg Meyer Bd. I S. 230, Kluckhohn S. 2 ff.

[5]) Vgl. Schulze Bd. II S. 342.

gesellschaften nur ein Mitwirkungsrecht einräumen sollten. Letztere Notwendigkeit brach sich während der folgenden Jahrhunderte langsam, aber stetig die Bahn zu dem Ende des achtzehnten und Anfang des neunzehnten Jahrhunderts allgemein angeordneten Schulzwang und damit zu der reinlichen Scheidung staatlicher und kirchlicher Rechte und Interessen an der Volksschule.

In der Zeit der Reformation bildeten vor allem religiöse Momente die Veranlassung zu einer umfassenderen Förderung der Schulbildung. Der Religionsunterricht[1]) war seinerzeit der Dreh- und Angelpunkt des gesamten Volksschulunterrichts. Die späteren Vertreter der neuen Lehre, nicht so sehr Luther und Melanchthon[2]), sahen in der Verallgemeinerung des Bildungswesens ein vorzügliches Mittel zur Verbreitung ihres Glaubens und Festigung in demselben. Die teilweise Verwertung der säkularisierten Klostergüter zur Errichtung von Schulen förderte deren Zweck. Ebenfalls konfessionelle Rücksichten, um einen Abfall vom alten Glauben zu verhüten und ihm vorzubeugen, spornten in den katholischen Territorien die bis damals allein berufene Geistlichkeit zur Entfaltung regerer Tätigkeit auf dem Gebiete des im vierzehnten und fünfzehnten Jahrhundert darniederliegenden Schulwesens an. Um nun die gegensätzlichen Bestrebungen der beiden sich befehdenden Kirchen in Schulangelegenheiten — auf der einen Seite die fast zwei Jahrhunderte lang das Erziehungs- und Schulrecht beherrschenden Jesuiten mit ihren vortrefflichen Lehrkräften und musterhaften Organisationen in hierarchischer Unterordnung, auf der anderen Seite der kraftvoll aufstrebende Protestantismus unter dem Schutze und der Gunst der Fürsten — auf ihr berechtigtes

[1]) Vgl. Freyberg Bd. III S. 285: „Der Religionsunterricht ist und bleibt die Grundlage alles menschlichen Tuns und Wissens und hierauf muß die Erziehung und Bildung ruhen."

[2]) Vgl. Heppe Bd. I S. 6: Die Schule war im Sinne der Reformatoren wesentlich lateinische Schule und hatte ihrem Begriffe nach die Bestimmung, zukünftige Beamte des Staates und der Kirche heranzubilden.

Maß einzuschränken, war ein staatliches Eingreifen unbedingt erforderlich. Dazu war der Staat um so mehr berechtigt, als in protestantischen Gebieten der Landesherr neben seiner weltlichen Macht die höchste kirchliche Gewalt in seiner Person vereinigt.

Auch die Stellungnahme der Fürsten zu den Schulen war zunächst ausschließlich von ihrer Glaubenszugehörigkeit beeinflußt, indem sie entweder nur die eine oder die andere Kirche begünstigten und deren Bestrebungen für Bildungs- und Unterrichtszwecke in ihren Territorien einseitig unterstützten. Erst mit der Allgemeinheit der örtlichen Disparität der verschiedenen Bekenntnissen Angehörigen in den einzelnen Gebieten verband sich bei Katholiken und Protestanten die Anschauung, in dem Landesherrn den gemeinsamen Schirm- und Schutzherrn ihrer Person, ihres Vermögens wie ihrer Interessen zu erblicken. Dieser Verschmelzungsprozeß der Personen wie der Ideen vollzog sich nur allmälich, war jedoch beendet im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts. An dieser Stelle soll nur kurz angedeutet sein, daß der Anspruch auf ausschließliche Durchführung des konfessionellen Schulprinzips der historischen Begründung entbehrt. Denn gerade der Dualismus im Glauben innerhalb eines geordneten Staatswesens, wie es das alte deutsche Reich war, bedingte zur gerechten Wahrung aller gemeinsamen Angelegenheiten der Staatsangehörigen ein interkonfessionelles Bestimmungsrecht, ein Oberleitungs- und Oberaufsichtsrecht des Staates bei den von den zwei Kirchen mit gleicher Entschiedenheit beanspruchten, keineswegs ausschließlich kirchliche Zuständigkeit umfassenden Rechten auf die Volksschulen.

Nur langsam wurden sich die Staaten ihrer hohen Aufgabe bewußt, für die Schulen um ihrer selbst willen zu sorgen und nicht mehr vollständig das Bildungs- und Erziehungswesen in seinem wichtigsten Teile, nämlich in der Volksschule, der Kirche zu überlassen.

Die noch unter Wilhelm IV. und Albrecht V. erlassenen[1]) Schulordnungen von 1548 und 1569 waren mehr Kirchen-

[1]) Regierungszeit von 1508—1550; 1550—1579.

ordnungen zur Erhaltung des katholischen Glaubens. „Gute Schulen und katholische Lehrer seien das beste Mittel, um Religionseinigkeit zu erhalten"; deshalb forderte Albrecht V. die Prälaten der Klöster seines Landes auf, die durch die Unbilden der Zeit in Verfall geratenen Schulen wieder zu errichten[1]).

Der dritte Artikel der Landes- und Polizeiordnung vom Jahre 1616 mit der Überschrift, von den deutschen Schulen, betont besonders, daß neben Städten und Märkten auch Dörfer zur Errichtung deutscher Schulen angehalten werden sollen, um die Jugend in Zucht, zur Ehre Gottes und dem gemeinsamen Vaterland zu gutem aufzuerziehen, daß in weit entlegenen Dörfern aber ohne der Regierung Erlaubnis und Bewilligung keine deutschen Schulen aufgerichtet und Schulhalter angestellt werden sollen[2]).

Befand sich das Schulwesen nach der Reformation bis zu den ersten Anzeichen des dreißigjährigen Krieges in aufsteigender Entwickelung, so brachten es die Wirren dieses Krieges zum Stillstand, ja zu einem gewissen Verfall.

Erst der folgenden Zeit blieb es vorbehalten, dem Fortschritte in der Volksschulgesetzgebung die Wege zu ebnen zu dem jetzigen Stand der Schulen. Mehrere Schulordnungen, so vor allem die von den Jahren 1659, 1682 und 1738, wurden noch erlassen, bis unter der Regierung Max Josephs III. das moderne Volksschulrecht mit dem Mandate vom Jahre 1770

[1]) Vgl. Lipowsky S. 220.

[2]) Vgl. Titel X Art. 3 Freyberg Bd. III S. 301; auch Heppe für Preußen Bd. III S. 1 ff.: Die Visitations- und Konsistorialordnung vom Jahre 1573 in der Kurmark kennt noch keine Volksschulen für Knaben, wohl aber Jungfrauenschulen zum Lernen von Lesen, Schreiben, Beten und christlichen Gesängen; ebenso verhält es sich in Pommern. Heppe Bd. II S. 176 ff. bezüglich Sachsen: Die Kirchenordnung von 1580 schreibt vor, daß die Küster in allen Dörfern mit Rat der Erb- oder Gerichtsherrn und mit Zustimmung des betreffenden Visitators und der kurfürstlichen Beamten Schulen einrichten, und daß in Zukunft Küstereien nur an solche Personen verliehen werden sollten, welche lesen und schreiben könnten. Ähnlich die württembergische Kirchenordnung vom Jahre 1559, welches Land am frühesten ein eigentliches Volksschulwesen aufweist (vgl. Heppe Bd. II S. 121 ff.).

seine breiteste und solideste Grundlage erhielt und greifbare Gestalt annahm durch die Bestimmungen des kurfürstlichen Erlasses über Organisation der Volksschulen, über Prüfung und Anstellung der Lehrer.

Mit dem Generalmandat vom 5. Februar 1771, betreffend die Einrichtung der deutschen Schulen, das „mit aller Schärfe gebietet, daß alle Eltern, wer immer sie sind, ihre Kinder ohne Ausnahme in die öffentlichen Schulen schicken", wurde in Bayern zum erstenmale die Einführung des allgemeinen Schulzwanges proklamiert, welcher durch Mandat vom 3. Januar 1795, betreffend die Erziehung und den Besuch der Christenlehre, neuerdings in Erinnerung gebracht wurde[1]).

Eine Schulordnung vom 28. August 1784 stellte „die sämtlichen Stadt- und Landschulen als eine Polizeisache unter die ordentlichen Obrigkeiten eines jeden Ortes, die aber das Schulwesen und die Erziehungsanstalten . . . . als eines der wichtigsten Polizeigeschäfte ansehen sollen".

Die Verordnung vom 23. Dezember 1802, deren im Eingang der Motive zum Entwurf eines Gesetzes über das Volksschulwesen in Bayern vom Jahre 1867 als noch zu Recht be-

[1]) Vgl. Weber Bd. I S. 58. Für Preußen: v. Rönne Bd. I S. 55: Die Geschichte des preußischen Volksschulwesens beginnt mit der Geschichte Preußens als Königreich. Die Verordnungen von 1717 und 1736 begründeten einen strengen Schulzwang vom 5. bis zum 12. Lebensjahre (v. Rönne Bd. I S. 60). Die Regelung der inneren Einrichtung des Schulwesens erfolgte im Generallandschulreglement von 1763 (v. Rönne a. a. O. S. 64). Für Sachsen: Heppe Bd. II S. 179 ff.: Die Schulordnung von 1724 verlangte die Einrichtung ordentlicher Sommerschulen und die Schulpflicht der weiblichen Jugend. Die Verordnung von 1769 befiehlt, daß alle Kinder des Landes ununterbrochen vom 5. bis zum 14. Lebensjahre zur Schule geschickt werden. Für Württemberg: Heppe Bd. II S. 135 und 139 ff.: Die allgemeine Schulpflicht wurde durch Reskript von 1649 eingeführt. Die Sonntagsschule fand hier zuerst von allen deutschen Staaten eine gesetzliche Regelung, ihre Einführung erfolgte durch Generalsynodalreskript von 1739. Im Jahre 1773 wurde die Schulpflicht neuerdings eingeschärft (v. Rönne Bd. II S. 148). Für Baden: Die Schulordnung von 1754 forderte die allgemeine Schulpflicht vom 6. bis 14. bezw. (bei Mädchen) 13. Lebensjahre (Petersilie Bd. I S. 134).

stehend Erwähnung geschah, verlangte eine „christliche, moralische und nützlich standmäßige Bildung der Jugend", setzte die Schulpflicht für Knaben und Mädchen vom sechsten bis wenigstens ins vollendete zwölfte Lebensjahr fest und machte die Schulgeldleistungen von der Schulpflicht, nicht, wie jetzt, vom Schulbesuch abhängig[1]).

Die Pflicht zum Besuche der Sonn- und Feiertagsschule vom zwölften bis zum achtzehnten Lebensjahre einschließlich statuiert die Verordnung vom 12. September 1803[2]). Die Teilnahme an der Christenlehre wurde zunächst erlassen, jedoch im Jahre 1824 und endgültig durch Ministerialentschließung vom 26. Februar 1838[3]) wurde die sonntägliche Christenlehre als Bestandteil der Sonntagsschule wieder eingeführt. Gleichzeitig wurde die Entlassung der protestantischen Schulkinder auf das vollendete dreizehnte Lebensjahr festgesetzt, der Zeitpunkt der Entlassung der katholischen Kinder aus der Werktagsschule aber blieb bis zum Jahre 1856 das vollendete zwölfte Lebensjahr.

Die Frage der Dauer der Schulpflicht bildete lange Zeit im Landtage den Gegenstand zahlreicher, oft lebhafter Verhandlungen, in welchen eine Verlängerung der Werktagsschulpflicht bis zum vollendeten dreizehnten Lebensjahr und eine Abkürzung der Sonntagsschulpflicht auf das sechzehnte, für Mädchen auf das fünfzehnte Lebensjahr angestrebt wurde. Diesbezügliche Anträge des Landtags fanden bei der Staatsregierung eine ungnädige Aufnahme, zuweilen eine schroffe Abweisung. So bemerkte der Landtagsabschied[4]) vom 23. Mai 1846: „Die Festsetzung .... der Dauer der Werktags- und Feiertagsschulpflichtigkeit gehört nicht zu jenen Gegenständen bezüglich deren die Verfassungsurkunde den Ständen des Reiches ein Mitwirkungsrecht eingeräumt hat." Die Kammer der Abgeordneten jedoch wiederholte ihre Anträge in den folgenden Landtagen unter speziellem Hinweis für ihre Zuständigkeit ge-

---

1) Vgl. Weber Bd. I S. 58.
2) Vgl. Weber Bd. I S. 71.
3) Vgl. Weber Bd. III S. 231.
4) Vgl. Seydel Bd. III S. 626.

mäß Titel VII, §§ 2 und 3 der Verfassungsurkunde. Die Verordnung[1]) vom 9. Juli 1856 setzte dann auch die Sonn- und Feiertagsschulpflicht auf das vollendete sechzehnte Lebensjahr herab, die Werktagsschulpflicht für katholische Kinder um ein Jahr hinauf.

Die Schulpflicht der schulfähigen Kinder in der Pfalz dauerte gemäß der mittels königlicher Entschließung vom 18. Oktober 1817 genehmigten Regierungsordnung[2]) vom 20. August 1817 von dem vollendeten sechsten bis zum zwölften Lebensjahre für die Mädchen, für die Knaben bis zum vollendeten dreizehnten Lebensjahre.

Seit dem Jahre 1838 ist der Unterschied in der Schulpflicht zwischen dem rechts- und linksrheinischen Bayern beseitigt.

Noch mehrmals wurde die Regelung der Schulpflicht in die Verhandlungen des Landtages hereinbezogen. Die Verordnung[3]) vom 5. November 1880 aber, betreffend die Aufnahme in die Schule und die Entlassung aus derselben, hielt an der siebenjährigen Werktags- und der dreijährigen Sonn- und Feiertagsschulpflicht fest und gewährte nur bezüglich des Eintrittsalters eine Erleichterung; an dieser Grundlage der Schulpflicht änderte auch die Verordnung[4]) vom 26. April 1882 im wesentlichen nichts, nur daß sie für den Schuleintritt eine weitere Vergünstigung schuf. Geltendes Recht bildet nunmehr die Verordnung[5]) vom 4. Juni 1903, die Schulpflicht betreffend, nach welcher in der Regel die Schulpflicht für Knaben und Mädchen mit der Vollendung des sechsten Lebensjahres beginnt und regelmäßig zehn Jahre dauert.

In unmittelbarem Zusammenhang mit der Schulpflicht und deren gesetzlichen Normierung im Artikel 58 des Polizeistrafgesetzbuches vom Jahre 1871 steht die Frage der Behandlung der Schulversäumnisse, welche einen rechtlichen Ausdruck

---

[1]) Vgl. Weber Bd. IV S. 765.

[2]) Vgl. Geib Bd. II S. 2 ff.

[3]) Vgl. Weber Bd. XII S. 123.

[4]) Vgl. Weber Bd. XIV S. 591.

[5]) Gesetz- und Verordnungsblatt S. 359.

fanden in der Verordnung[1]) vom 22. Januar 1872. Zur Zeit besteht noch die Verordnung[2]) vom 2. September 1886, die Behandlung der Versäumnisse des Besuches der Schule und des öffentlichen Religionsunterrichts betreffend, zu Recht.

Die Reformideen eines Ministers Montgelas auf dem Gebiete der Volksschule verkörperten sich unter der tatkräftigen Regierung des Kurfürsten Max IV. Joseph (des Königs Max I. seit 1806) in der kurfürstlichen Entschließung[3]) vom 26. November 1804, harren jedoch, weil der Entwickelung vorausgeeilt, heute noch zum Teil der Ausführung. Es wurden die Bestimmungen dieses Erlasses schon durch die Ministerialentschließung[4]) vom 10. Mai 1810 modifiziert, um sie in der Ministerialentschließung[5]) vom 4. September 1813 völlig preiszugeben.

Einschneidende Änderungen erfuhr die Organisation der Schulleitung in den Jahren 1802 bis 1808. Mit Verordnung[6]) vom 6. Oktober 1802 wurde das Institut des geistlichen Rates aufgehoben[7]). An dessen Stelle trat das Generalschuldirektorium mit dem Zwecke der ausschließlichen Leitung des Schulwesens, das jedoch durch Verordnung vom 6. September 1805 wieder aufgelöst wurde. Nach vorübergehender Geschäftsverteilung auf das auswärtige und geistliche Ministerialdepartement und die Landesdirektionen erhielt das Schulwesen durch Verordnung vom 31. Januar 1807 eine einheitliche Leitung in dem Ministerium des Innern, dem ein geheimer Ministerialreferent und zwei Zentralschulräte beigeordnet wurden. In dem organischen Edikte[8]) vom 15. September 1808 wurde unter dem Ministerium des Innern, dem die Aufsicht und

[1]) Vgl. Weber Bd. X S. 65.
[2]) Vgl. Weber Bd. XVIII S. 202.
[3]) Vgl. Fränk. R.-Bl. 1805 S. 20.
[4]) Vgl. Weber Bd. I S. 465.
[5]) Vgl. Weber Bd. I S. 442.
[6]) Vgl. Weber Bd. I S. 219 ff.
[7]) Entstanden in den ersten Zeiten der Reformation (vgl. Freiberg Bd. III S. 180 ff.).
[8]) Vgl. Weber Bd. I S. 259.

Leitung „über alle Gegenstände der Geisteskultur und sittlichen Bildung als Nationalerziehung, Schulwesen .... übertragen wurde“, eine eigene in unmittelbarer Verbindung mit dem Ministerium des Innern stehende Zentralbehörde, „Sektion für Unterrichts- und Erziehungsanstalten“, eingeführt. Dieser waren die Generalkreiskommissariate, Distrikts- und Lokalschulinspektionen untergeordnet. Letztere beide Behörden bestehen auf grund des Ediktes von 1808 und der beiden Amtsinstruktionen[1]) für die Distrikts- und Lokalschulinspektoren im wesentlichen heute noch zu Recht.

Die Zentralstellen wurden zum Teil durch Verordnung vom 9. Dezember 1825 aufgehoben. Mit den Verordnungen[2]) vom 27. Februar 1847 und 16. März 1849 wurde das Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten unter Auflassung des seit 1825 bestehenden obersten Kirchen- und Schulrates ins Leben gerufen.

Das Ernennungsrecht zur Besetzung aller Schuldienste, zunächst im Jahre 1811 an die Generalkreiskommissariate delegiert, wurde im Jahre 1815 an die Kreisregierungen übertragen. Deren Zuständigkeit regelt die Verordnung[3]) vom 17. Dezember 1825, die Formation, den Geschäftsgang und den Wirkungskreis der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend.

Die Verordnung[4]) vom 1. April 1832, in welcher den Kreisregierungen als beratende Kollegien in Schulsachen Kreisscholarchate beigegeben waren, ist ersetzt durch die Verordnung vom 13. August 1905, indem zur fachmännischen Beratung wichtigerer persönlicher und sachlicher Schulangelegenheiten Kreisschulkommissionen, untergeordnet der Landesschulkommission, errichtet wurden.

Das pfälzische Volksschulrecht gründet sich auf der mittels Entschließung vom 18. Oktober 1817 genehmigten Regierungs-

[1]) Vgl. Weber Bd. I S. 224.
[2]) Vgl. Weber Bd. III S. 659 und Bd. IV S. 27.
[3]) Vgl. Weber Bd. II S. 279.
[4]) Vgl. Weber Bd. II S. 604.

ordnung vom 20. August 1817. Zum Unterschiede[1]) von dem diesrheinischen Bayern bildete die Grundlage der Organisation die politische Gemeinde. Der Volksschulaufwand war ausdrücklich als Gemeindelast erklärt. Schulen verschiedener Konfessionen sollten, soweit es die Zahl der Schüler und der Lokalfonds gestatteten, von einander getrennt bleiben. Doch verfügte der Landratsabschied[2]) der Pfalz vom 9. März 1818: „Der Vereinigung der Schulen ohne Unterschied der Religion steht überall kein Hindernis entgegen, wo die verschiedenen Religionsteile selbst dazu geneigt sind.“ Die von der Kreisregierung, Kammer des Innern, mittels Entschließung vom 22. August 1817 erlassenen Amtsinstruktionen[3]) für die Ortsschulkommissionen und Distriktsschulinspektionen der Pfalz sind den diesseitigen Amtsinstruktionen vom Jahre 1808 nachgebildet.

Über die Zusammensetzung der Ortsschulbehörden treffen eine Reihe[4]) von Verordnungen teils abändernde, teils aufhebende Bestimmungen; seit der Ministerialentschließung[5]) vom 29. November 1897 erhielten auch die Lehrer in gewissem Umfang Sitz und Stimme in den Lokalschulinspektionen, sowie in den Stadtbezirksschulinspektionen für die unmittelbaren Städte der Landesteile rechts des Rheins und für die Pfalz in den Ortsschulkommissionen.

Im Gegensatz zur kurfürstlichen Entschließung vom Jahre 1804, wonach die einzelnen Schulen künftig nicht mehr nach Konfessionen getrennt werden sollten, stellte die Verordnung[6]) vom 22. Januar 1815 den lange Zeit das Volksschul-

[1]) Vgl. Weber Bd. I S. 465.

[2]) Vgl. Geib Bd. II S. 10.

[3]) Vgl. Geib Bd. II S. 22.

[4]) Verordnung vom 22. März 1821 (vgl. Weber Bd. II S. 60); Ministerialentschließung vom 24. Juni 1839 (vgl. Weber Bd. III S. 289); Ministerialentschließung vom 8. Mai 1840 (vgl. Weber Bd. III S. 291); Ministerialentschließung vom 24. März 1871 (vgl. Weber Bd. VIII S. 736).

[5]) Vgl. Weber Bd. XXV S. 114.

[6]) Siehe Anmerkung [1]).

recht beherrschenden Programmsatz auf, daß der Schulsprengel in der Regel durch den Pfarrsprengel bestimmt wird, und daß er sich auch auf die zu demselben Pfarrsprengel gehörigen, aber in einem der benachbarten Pfarrsprengel einer anderen Konfession wohnenden konfessionsverwandten Familien erstreckt. Eine Änderung erfuhr das Schulsprengelprinzip erst durch die Verordnung[1]) vom 29. August 1873 und die jetzt geltende Verordnung[2]) vom 26. August 1883. Jede politische Gemeinde soll nunmehr mit ihrer Gemarkung regelmäßig einen Schulsprengel bilden.

Der Vollständigkeit halber sei kurz erwähnt, daß die Lehrpläne von 1804 und 1806 ersetzt wurden durch den Lehrplan vom 3. Mai 1811 mit einer Instruktion für die Lehrer und Lehrerinnen, welcher in Verbindung mit den für die einzelnen Regierungsbezirke besonders aufgestellten Lehrplänen heute noch die Grundlage des Volksschulunterrichts bildet[3]).

Unterm 11. Juni 1809 erging das allgemeine Regulativ[4]) für die Ordnung der Schullehrerseminare und die Bildung der Volksschullehrer. Diese mußten insgesamt nach der Ministerialentschließung[5]) vom 4. September 1823 in den Schullehrerseminaren ausgebildet werden. Geltendes Recht für die Bildung der Volksschullehrer beziehungsweise Volksschullehrerinnen sind die Verordnung[6]) vom 29. September 1866 und die Ministerialentschließung[7]) vom 5. Mai 1868.

Die bayerische Verfassungsurkunde[8]) vom 26. Mai 1818

---

[1]) Vgl. Weber Bd. X S. 109.

[2]) Vgl. Weber Bd. XVI S. 372.

[3]) Vgl. Döllinger Bd. IX S. 1344—1397, Englmann-Stingl S. 604, vgl. auch Weber Bd. I S. 347.

[4]) Vgl. Weber Bd. V S. 55.

[5]) Vgl. Weber a. a. O.

[6]) Vgl. Weber Bd. VI S. 660.

[7]) Vgl. Weber Bd. VII S. 254.

[8]) Die preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 trifft Normen über die Volksschule in den Artikeln 20—26 und in dem Artikel 112 der Uebergangsbestimmungen (vgl. v. Rönne, Unt.-Wesen Bd. I S. 232 ff.), Artikel 112 wurde aber durch Verfassungsgesetz vom 10. Juli 1906 aufgehoben und Art. 26 erhielt durch das gleiche Gesetz

befaßt sich im allgemeinen nicht mit dem Volksschulwesen. Nur in ihrem vierten Titel gewährleistet sie allen „Religionsteilen" das Eigentum und den Genuß kirchlicher Stiftungen für Unterrichtszwecke; im zweiten Kapitel des zweiten Abschnittes des Religionsediktes werden den genehmigten Privat- sowie den öffentlichen Kirchengesellschaften gewisse Aufsichtsrechte über den religiösen Volksunterricht eingeräumt, welche im Konkordate und Protestantenedikte zum Teil wiederholt und näher spezifiziert sind.

Bezüglich der Aufbringung des Schulbedarfs bestimmte Artikel I des Gemeindeumlagengesetzes[1]) vom 22. Juli 1819, daß mangels anderweiter verfügbarer Mittel Gemeindelokalumlagen sollten erhoben werden können:

„9) zum Neubau und Reparation von Meßner- und Schulhäusern nach den hierüber bestehenden Verträgen, Urkunden, Herkommen, Verordnungen und geltenden Gesetzen, und insoferne die Gemeinden der älteren Gebietsteile vor dem Jahre 1808 und jene der erworbenen Länder vor ihrer Vereinigung mit der Krone Bayern hierzu verbunden waren.

10) zur Anschaffung von . . . Schulrequisiten, . . . dann zum Unterhaltszuschuß für . . . . Schullehrer, Schulgehilfen und Präparanden nach den bestehenden Verträgen, Urkunden, Herkommen und geltenden Gesetzen, insofern nämlich die aus dem Finanzetat hiezu gesetzlich bestimmten Summen und das hiezu geeignete Stiftungsvermögen nicht ausreichen."

Eine Pflicht der Gemeinden zur Deckung des Schulbedarfs ist aus diesen gesetzlichen Bestimmungen wohl herauszulesen, wenn auch nicht mit klaren Worten ausgedrückt[2]). Regierung und im gleichen Sinne auch die Verwaltungspraxis gingen da-

---

eine andere Fassung (vgl. v. Rohrscheidt S. 45), die württembergische Verfassung von 1819 im § 84, die kurhessische Verfassung von 1831 im § 137, die sachsen-altenburgische Verfassung von 1831 in den §§ 25 und 29.

[1]) Vgl. Weber Bd. II S. 9.

[2]) Vgl. auch Seydel Bd. III S. 624: „Ein Rechtsatz, welcher schlicht und klar den Volksschulaufwand als Gemeindelast erklärt hätte, fehlte."

her stets von der Voraussetzung aus, daß für den Schulaufwand in erster Linie vorbehaltlich besonderer rechtlicher Verpflichtungen die Gemeinden aufzukommen haben, und in zweiter Hinsicht erst die Kreisschuldotation zu verwenden ist.

Im Landtag wurden wiederholt — seit dem Bestehen der Ständeversammlung — Anträge an die Staatsregierung auf finanzielle Verbesserung in den Verhältnissen der Volksschulen und Lehrer, ja sogar auf Uebernahme des gesamten Aufwandes für alle Schulen gestellt. Im Jahre 1831 wurden denn auch der Kreisschuldotation zwecks Erhöhung der Lehrerbesoldungen und Festsetzung von Mindestgehalten nicht unerhebliche Mittel zugeführt; ferner wurde mit Gesetz[1]) vom 23. Mai 1846 die ganze ordentliche Kreisschuldotation nach dem Budget vom Jahre 1843 nebst den allenfallsigen künftigen Erhöhungen unter Zustimmung der Landräte an die Kreise zur Verteilung überwiesen. Im allgemeinen aber hielt sich die Regierung gegenüber Anregungen auf eine dauernde, finanziell gute Fundierung der Volksschulen höchst zurückhaltend da, wie der Landtagsabschied vom Jahre 1846 besagt, der König „niemals darauf eingehen werde, die Unterhaltung des Elementarschulwesens aus einer Gemeindelast in eine allgemeine Staatslast umzuwandeln oder unbemessenen, die Schullehrer der zukommenden Stellung entrückenden Anforderungen stattzugeben.“

Eine wesentliche Förderung erhielt das Volksschulwesen durch das Gesetz vom 10. November 1861, in welchem das Schulfinanzrecht endlich seine Regelung fand. Ausdrücklich wurde die Deckung des Schulbedarfs als eine Gemeindelast erklärt, den Gemeinden die Verpflichtung zur Bestreitung des gesamten sachlichen und persönlichen Aufwands für die Errichtung und den Unterhalt der Schulen auferlegt vorbehaltlich besonderer privater Rechtstitel sowie der Zuschußleistungen der Kreise auch aus eigenen Mitteln bei allenfallsiger Überbürdung der Gemeinden. Der Staat als solcher hatte lediglich die Verpflichtung, die nach Artikel VIII des Lastenausscheidungsgesetzes vom 23. Mai 1846 festgelegte Kreisschuldotation und Zuschüsse

[1]) Vgl. Weber Bd. III S. 622.

an die Kreisvereine zur Unterstützung dienstuntauglicher Volksschullehrer nach jeweiliger Festsetzung durch das Finanzgesetz zu gewähren[1]).

Das Gesetz blieb, abgesehen von einer redaktionellen Änderung[2]) des Artikels 2 Absatz 1, trotz der mangelhaften Regelung der Gehalts- und Pensionsverhältnisse des Lehrpersonals bis zum Erlaß des neuen Schulbedarfgesetzes vom 28. Juli 1902 unverändert. Eine Abhilfe gegen die unzulänglichen Geldbezüge wurde insofern geschaffen, als fast in jeder Finanzperiode der Staat und die Kreise, außerdem auch die größeren unmittelbaren Städte freiwillig namhafte Beiträge zur Aufbesserung der Gehalte und zur Erhöhung der Pensionen der definitiven Lehrer, der Schulverweser und weltlichen Lehrerinnen leisteten.

Nunmehr sind die bis zum Erlaß des Gesetzes vom 28. Juli 1902 gewährten freiwilligen Leistungen des Staates und der Kreise für Besserstellung der Lehrereinkommen und für Unterstützung der Gemeinden bei Aufbringung des Schulbedarfs mit dem Inkrafttreten[3]) dieses Gesetzes in Pflichtleistungen verwandelt.

Das jetzt geltende Schulbedarfgesetz vom 28. Juli 1902 regelt in seinem ersten Abschnitt, Artikel 1 mit 3, die Pflicht der Gemeinden zur Deckung des Schulbedarfs, die Verhältnisse der Sprengelschule auf grund des Gemeindeprinzips, deren Zusammensetzung, die Art der Beratung und Beschlußfassung der verstärkten und bevollmächtigten Gemeindeverwaltung sowie das Maß der Zulässigkeit von Sonderumlagen für Zwecke verschiedener Bekenntnisschulen.

Zweiter Abschnitt, Artikel 4 mit 6, normiert die Frage der Besetzung und Errichtung von Volksschulen.

Der dritte Abschnitt, Artikel 7 mit 12, enthält Bestimmungen über die Gehalte des Lehrpersonals in Gemeinden

---

[1]) Vgl. Graßmann, Schulbedarfgesetz, S. 1 ff., und Seiler S. 7 ff.

[2]) § 45 des Landtagsabschiedes vom 28. April 1872.

[3]) Vgl. Art. 23 des Sch.-B.-G. von 1902.

ohne Ortsstatuten, setzt die erhöhten Mindestgehalte unter teilweiser Nichteinrechnung des Kirchendiensteinkommens fest, sorgt für Bereitstellung ausreichender Wohnungen mit den erforderlichen Wirtschaftsräumen durch die Gemeinden, erhebt die Dienstalterszulagen aus Staatsfonds zu gesetzlichen Einkommensbestandteilen, trifft Bestimmungen über Verpflegung des nicht ständigen Lehrpersonals, dessen Beiziehung zur Besorgung des Chordienstes, über die Besoldungsverhältnisse der zu vorübergehender Verwesung und Dienstaushilfe berufenen Lehrpersonen und über die Auszahlung der Lehrergehalte.

In dem vierten Abschnitte, Artikel 13 und 14, der von den Gehalten des Lehrpersonals in Gemeinden mit Ortsstatuten handelt, werden die Bestimmungen über das Recht und die Pflicht zur Erlassung von Ortsstatuten, deren Inhalt und deren Genehmigung erlassen sowie über die Art der Abfindung der größeren Gemeinden durch Bauschbeträge an Stelle der dem Lehrpersonale der Gemeinden mit statutarischer Regelung der Lehrergehalte seither aus Staatsfonds zugeflossenen Dienstalters- und sonstigen Zulagen.

Der fünfte Abschnitt, Artikel 15 mit 17, zählt die besonderen Deckungsmittel für den Schulbedarf auf, wobei das Gesetz für die Höhe wie Erhebung wesentliche Erleichterungen schuf, regelt die Pflicht der Kreise zur Unterstützung überlasteter Gemeinden bei Deckung des Schulbedarfs, die Leistungen des Staates (an die Gemeinden), überläßt die Aufstellung von Grundsätzen für die Frage der Leistungsfähigkeit oder Leistungsunfähigkeit der Gemeinden zur Aufbringung des persönlichen und sachlichen Schulbedarfs der Staatsregierung.

Der sechste Abschnitt, Artikel 18 mit 20, sorgt für die dienstunfähigen Lehrpersonen und für die Lehrerrelikten, gibt Vorschriften für die Kreisanstalten zur Unterstützung solcher Lehrkräfte, für die Kreisvereine zu Beitragsleistungen an die Hinterbliebenen — letzteres auf grund erstmaliger gesetzlicher Regelung.

In dem siebten Abschnitt, Artikel 21 mit 23, werden in der Hauptsache die Präsentationsrechte auf Schulstellen ein-

geschränkt, die Vorschlagsrechte der pfälzischen Gemeinden modifiziert und Übergangs- und Einführungsbestimmungen für das Volksschulwesen infolge des neuen Gesetzes getroffen[1]).

Unstreitig bedeutet der Erlaß dieses Gesetzes einen wesentlichen Fortschritt in der Entwickelung des bayerischen Volksschulrechts.

Wie aus der kurzen geschichtlichen Einleitung über die bayerische Volksschule ersichtlich, ist die Gesetzgebung auf diesem Gebiete recht unzureichend und lückenhaft. Ob nach dem Scheitern des großzügigen Versuches vom Jahre 1867 eine einheitliche Normierung durch Schaffen eines Volksschulgesetzes, das fast jeder größere deutsche Staat mit Ausnahme nur noch von Preußen besitzt[2]), bald zu erwarten sein wird, ist bis zur Stunde eine offene Frage. Dieser harrt voraussichtlich eine Lösung durch die Gesetzgebungsfaktoren überhaupt nicht oder nur im Sinne und Geiste des jetzigen Standes des Volksschulrechts. Zu dieser zweifellos sicheren Schlußfolge führt neben anderen Erwägungen auch das vom Landtage des größten deutschen Bundesstaates angenommene Gesetz, betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen, vom 28. Juli 1906. Hier wie in Bayern bildet eine zusammenfassende Regelung der Volksschulverhältnisse auf grund eines umfassenden Unterrichtsgesetzes ein dringendes und unabweisbares Bedürfnis, das auch nachfolgende Darstellung noch zur Genüge zeigt.

---

[1]) Vgl. Graßmann, Sch.-B.-G., S. 9 ff. Seiler S. 15 ff.

[2]) Württemberg, Volksschulgesetz vom 29. September 1836 mit Abänderungsgesetzen vom 6. November 1858, vom 25. Mai 1865, vom 18. April 1872, vom 22. Januar 1874, vom 30. Dezember 1877, vom 31. Juli 1899. — Baden, Gesetz, den Elementarunterricht betreffend, vom 8. März 1868 mit zahlreichen späteren Abänderungen.

II. Teil.

Die rechtliche Stellung des Staates zur Volksschule in Bayern.

Eine rechtliche, gesetzliche oder verordnungsmäßige Bestimmung, welche die Natur der Volksschule klar und unzweideutig zum Ausdruck bringt, fehlt im Gegensatz zu Preußen[1]) der bayerischen Schulgesetzgebung. Die Schulordnung vom 28. August 1784 nannte die Schule eine „Polizeisache", die kurfürstliche Verordnung vom 26. November 1804 eine „Polizeianstalt", eine „weltliche Regierungsanstalt", das Schulbedarfgesetz vom 10. November 1861, Artikel 1, eine Gemeindeanstalt und der Entwurf von 1867 zu einem Volksschulgesetze eine öffentliche Anstalt.

Zweifellos ist die Volksschule, wie der Entwurf von 1867 im Anschluß an die Verordnung vom 29. September 1866[2]) bestimmte, eine öffentliche Anstalt[3]), „welche die Jugend neben der Pflege ihrer religiösen und sittlichen Erziehung in den zur weiteren Ausbildung für das häusliche, soziale und Berufsleben notwendigen allgemeinen Kenntnissen und Fertigkeiten zu unterrichten hat." Nun kennt das private wie öffentliche Recht Anstalten oder Stiftungen zum Unterschiede von den Korporationen mit und ohne juristische Persönlichkeit. Eine Anstalt mit besonderer Erwerbs- und Verpflichtungsfähigkeit ist die Volksschule nicht. Denn die Anstalten mit besonderer juristischer Persönlichkeit bezielen immer die Verwendung von Vermögensmassen in lukrativer oder charitativer Hinsicht unter Er-

---

[1]) A. L.-R. II, Tit. 12 § 1. v. Bremen, S. 32, Die Schulen sind Veranstaltungen des Staates.

[2]) K. M.-Bl. 1866 S. 226.

[3]) V. d. K. d. A. 1866/68 B. Bd. III S. 3; Sächs. V.-Sch.-G. § 1. — Württemberg. V.-Sch.-G. Art. 1; Bad. Elementar-Unt.-Ges. §§ 1 u. 20. — Meyer Georg I S. 233 ff. — Preuß. Verf.-Urk. vom 31. Januar 1850, Art. 21: „Für die Bildung der Jugend soll durch öffentliche Schulen genügend gesorgt werden. Eltern und deren Stellvertreter dürfen ihre Kinder oder Pflegebefohlenen nicht ohne den Unterricht lassen, welcher für die öffentlichen Volksschulen vorgeschrieben ist.

weckung und Wahrung eines lebhaften Interesses des an dem Anstaltsbetrieb beteiligten Personenkreises.

Zweck der Volksschule als Unterrichtseinrichtung aber ist die geistige, auf sittlich-religiöser Grundlage fußende Hebung des Bildungsstandes des gesamten Volkes.

Die Volksschule ist daher keine öffentliche Anstalt mit juristischer Person; sie bildet direkt kein Stück der öffentlichen Verwaltung, das die Stelle des Staates vertritt, sondern sie ist, wie in der Regel alle Anstalten, rechtlich unselbständig, eine unmittelbare Anstalt des Staates oder des allgemeinsten Selbstverwaltungskörpers, der Gemeinde.

Als öffentliche Anstalt ist sie die tatsächlich dauernde Verbindung von Menschen zu einem bestimmten Zwecke [1]) oder, anders ausgedrückt, ein Bestand von Mitteln, sachlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Subjektes der öffentlichen Verwaltung einem bestimmten öffentlichen Zwecke dauernd zu dienen bestimmt sind [2]), nämlich der Erfüllung allgemeiner Kulturaufgaben. Weist schon der Zweck der Volksschule, den vielen Einzelnen im öffentlichen Interesse Vorteile zu bieten, auf den öffentlich rechtlichen Anstaltscharakter hin, so erst recht das Rechtsverhältnis zwischen dem öffentlichen Verband, nämlich Staat oder Gemeinde, und dem Leistungsempfänger. Um ein streng obligatorisches Verhältnis wie im Privatrecht, wo die Leistung die Gegenleistung bedingt, kann es sich bei der Frage nach der öffentlich recht-

[1]) Stengel, Wörterbuch Bd. I S. 692.

[2]) Mayer Otto Bd. II S. 318. — Seydel Bd. III S. 654: Der Ausdruck Schule oder Volksschule bezeichnet im rechtlichen Sinn die gesamte für einen bestimmten Sprengel oder Bezirk bestimmte Unterrichtseinrichtung. — Kahr, Gem.-Ordn. Bd. I S. 876: Mit v. Seydel wird man unter (Gemeinde)anstalten bleibende (gemeindliche) Einrichtungen, gleichviel ob dieselben Verwaltungszwecken dienen oder auf finanziellen Gewinn abzielen, zu verstehen haben, und zwar regelmäßig solche, welche mit (gemeindlichem) Grundstockvermögen ausgestattet sind. — Preußisches Schulunterhaltungsgesetz von 1906 § 1: Gutsbezirke als Träger der Schullasten, sowie Gesamtschulverbände haben die Rechte der Körperschaften des öffentlichen Rechts, um die dauernde Sicherstellung der Schulanstalt zu erreichen (v. Rohrscheidt S. 48).

lichen Stellung der Volksschule nicht handeln. Doch entspricht den Pflichten der Anstalt auf Zulassung beim Vorliegen der rechtlich geregelten Voraussetzungen, auf Gewährung ihrer Leistungen und etwaiger Nebenansprüche aus dem Benützungsverhältnisse das Recht auf Verfügung eines fast[1]) allgemeinen Anstaltszwanges, auf Unterordnung unter ihr Gewalt- und Zuchtverhältnis, nämlich unter die sogenannte Anstaltsdisziplin, auf Anerkennung und Einhaltung ihrer Anstaltsordnung und auf Zahlung einer Gebühr in der Form des Schulgeldes, wenn auch die finanzielle Wirkung in letzterer Hinsicht hinter den Gebühren anderer öffentlicher Anstalten weit zurückbleibt.

Aus der Bestimmung der Volksschule wie aus dem Verhältnis zwischen Staat, Gemeinde und Kirche einerseits und den die Volksschule benutzenden einzelnen Vielen andererseits folgt also der öffentlich rechtliche Charakter der Schule und ihre notwendige Beurteilung nach öffentlichen Rechtsgrundsätzen.

Nun erhebt sich die Frage, welchem öffentlich rechtlichen Verband ist die Volksschule zugeteilt, dem Staate, der Gemeinde oder der Kirche?

Die Ansprüche der Kirche auf die Volksschule, welche ihrem einstigen Herrschaftsbereich unterworfen war, dürfen nach dem Stand der modernen Staatsverwaltung seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts als durch die Geschichte erledigt ausgeschaltet werden, womit niemals gesagt sein will, daß der Kirche auch kein Mitwirkungsrecht am Schulwesen zugestanden werden muß und soll. Die katholische wie protestantische Kirche betrachtete und betrachtet die Volksschule als einen Teil ihrer selbst. Unbestritten muß zugegeben werden, daß die Kirche[2]) noch weit in und über das Mittelalter Trägerin und Förderin des Unterrichtswesens war, indem der Religionsunterricht den

---

[1]) Nämlich dann nicht, wenn der Besuch einer höheren Unterrichtsanstalt oder die Teilnahme an einem die Volksschule ersetzenden Privatunterricht erfolgt, ebenso Englmann S. 1 ff., Henrich S. 1 ff. und auch Artikel 13 des Volksschulgesetzentwurfes von 1867.

[2]) Zunächst die katholische, dann auch die protestantische. — Auch Hinschius Bd. IV S. 575.

hauptsächlichsten Lehrgegenstand bildete und nur nebenbei Lese-, Schreib- und Rechenunterricht erteilt wurde. Ebenso sicher ist es aber auch, daß nach dem westfälischen Frieden[1]), der das Schulwesen noch als ein annexum religionis bezeichnete, im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts die Kirche die Leitung und Obervormundschaft über die Volksschule an den Staat abtreten mußte, bis dessen Rechte mit der Proklamierung der allgemeinen Schulpflicht gesetzlich festgelegt waren.

Auch die alleinige und ausschließliche Inanspruchnahme der Volksschule durch den Staat oder die Gemeinde entspricht nicht der Wirklichkeit und dem wirklichen Recht.

Die staatsrechtlichen Vertreter einer Staatsschule, vor allem Seydel[2]) und Graßmann[3]), führen ihre Annahme von der Volksschule als einer „reinen" Staatsanstalt zurück auf die Masse von Rechten, welche der Staat der Schule gegenüber besitzt, nämlich: „der Staat regelt die Schulaufsicht und handhabt sie durch seine Behörden; er besetzt die Lehrstellen, bestimmt die Schulpflicht, verfügt über die Errichtung der Schulen und die Bildung ihrer Schulsprengel, ordnet den Unterricht und handhabt die Schulzucht." Dieser staatsrechtlichen Auffassung stand entgegen die im Schulbedarfgesetze vom 10. November 1861 gesetzlich fixierte, in das Schulbedarfgesetz vom 28. Juli 1902 absichtlich nicht, weil es sich nicht um ein Schulgesetz handelte, aufgenommene Bestimmung von der Volksschule als einer Gemeindeanstalt. Anerkanntermaßen stehen dem Staat die wichtigsten Rechte über die Volksschule, wie Bestimmungs-, Organisations-, Leitungs- und Disziplinarrecht, zur Seite, während der Gemeinde vor allem die Pflicht und das Recht der finanziellen Ausgestaltung der Volksschule in sachlicher wie persönlicher Hinsicht neben beschränkten Aufsichts- und Besetzungsrechten zukommt.

[1]) Inst. pac. Osnabr. Art. V, Meyer Georg S. 231. v. Rönne Bd. II S. 443 Anm. 2.

[2]) Seydel Bd. III S. 643 ff.

[3]) Graßmann, Archiv für öff. Recht, Bd. VIII S. 480 ff. und Handausgabe z. Sch.-B.-G. vom 28. Juli 1902.

Richtig ist ferner, der Inhaber des Bestimmungsrechts über die Volksschule ist der Herr derselben. Die Frage ist nur, ob der Staat in seiner Gesamtheit einschließlich der Gemeinden nicht in seinem eigensten Interesse, gezwungen durch die Existenzbedingungen seiner selbst, sich zur Ergreifung von Maßregeln und Bestimmungen veranlaßt sah, die einerseits zur Erhaltung seiner noch nicht gefestigten Herrschaft über die Volksschule gegenüber den zielbewußten hierarchischen Ansprüchen, andererseits zur Ermöglichung einer einheitlichen Regelung des Volksschulwesens unbedingt notwendig waren, oder ob der Staat die Rechte der vor dem modernen Staatswesen bestehenden Gemeindeschulen schmälern oder gar aufheben wollte. Letzteres ist zu verneinen. Denn bei aufmerksamer Verfolgung der Geschichte der Volksschule muß man zu dem Resultate kommen, daß sich das eigentümliche staatsrechtliche Verhältnis der deutschen Volksschule dadurch entwickelte, daß nach freiwilliger Errichtung von Gemeindeschulen durch die Stadtgemeinden viel später erst im 17. und 18. Jahrhundert die Staatsgewalt die Landgemeinden anhielt zur Herstellung von Gemeindeschulen. Andererseits steht fest, daß der Staat bei Aufrechterhaltung des Schulzwanges, der Parität der anerkannten Kirchen und der Unterhaltung der Volksschule als einer gemeinen Last eine Zentralisation in der Organisation und Leitung nicht gut hintanhalten konnte, eine Dezentralisation aber in der Aufbringung des Schulbedarfs eintreten lassen mußte[1]).

Der Staat also wie die Gemeinden sind gleichstark interessiert an der Entwickelung der Volksschule, der Staat ist

[1]) Vgl. auch v. Rönne, Staatsrecht, Bd. II S. 462 Anm. 3: Übernähme der Staat die Unterhaltung sämtlicher Volksschulen ausschließlich, so würde eine gerechte Verteilung der zu diesem Behufe aufzubringenden allgemeinen Staatslasten eine Einziehung alles vorhandenen Schulvermögens und eine Verwaltung und Verwertung desselben für die Staatskasse erfordern, was unausführbar und unzweckmäßig wäre. Überdies würde dadurch eine nachteilige und nicht durchzuführende Zentralisation in der Verwaltung des Schulwesens entstehen. (Motive zu Art. 25 der preuß. Verfassungsurkunde.) Vor allem V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 328 ff. (Staatsminister v. Landmann.)

nicht ausschließlicher, sondern nur ausschlaggebender Faktor bei dem Volkserziehungs- und Volksunterrichtswesen[1]). Mit Recht sagt v. Müller[2]): „Bei der Bestimmung des staatsrechtlichen Charakters der deutschen Schule .... wird man das geschichtliche Moment, die befruchtenden und förderlichen Beziehungen, namentlich der größeren Gemeindewesen, zur Entwickelung der deutschen Schulen nicht außer Betracht lassen dürfen. Die Charakterisierung der deutschen Schulen als Staatsanstalten ... würde auf jene tatsächlichen Zusammenhänge verzichten und der Begriffsbestimmung nur äußerlich analoge Verhältnisse zu grunde legen. Es besteht übrigens kein praktisches Bedürfnis zu solcher Begriffsbestimmung. Der Name selbst geht hier für die begriffliche Bestimmung der Sache und schließt unzutreffende Folgerungen aus." Es ist daher angezeigt, bei der Darstellung der rechtlichen Stellung der Volksschule nach bayerischem Staatsrecht nicht so sehr die Form als vielmehr die Sache in den Vordergrund zu stellen, insbesondere zu untersuchen, welche Rechte zunächst dem Staate an der Volksschule zustehen.

A.

Wie in allen der staatlichen Fürsorge obliegenden Angelegenheiten, so auch auf dem Gebiete des Volksschulwesens kommt der Staatsgewalt das Recht der Gesetzgebung zu bei allen „die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen[3]) berührenden Verhältnissen", sowie die Befugnis zur Erlassung von Verordnungen in allen übrigen, insbesondere Verwaltungssachen. Von der dem Staate zustehenden verfassungsmäßigen Berechtigung einer gesetzlichen Regelung des allgemeinen Unterrichtswesens machte die Regierung zum erstenmale und voraussichtlich auch schon für eine ferne Zukunft Gebrauch im Jahre 1867 durch Vorlage des Entwurfes eines

---

[1]) Ebenso Seiler S. 69: Die Volksschule ist — diese Auffassung der Staatsregierung dürfte unwiderleglich sein — eine Anstalt gemischten Charakters.

[2]) Blätter f. administr. Praxis Bd. 54 S. 107.

[3]) Bayerische Verfassungsurkunde vom 26 Mai 1818, Titel VII, § 2.

Gesetzes über das Volksschulwesen an den Landtag. Über dessen nicht unerwartetes Schicksal äußerte sich der Landtagsabschied[1]) vom 29. April 1869 dahin: „Unser Bestreben, dem Wunsche der beiden Kammern entsprechend das Schulwesen auf freisinniger Grundlage gesetzlich zu regeln und damit die Entwickelung unseres Volkes durch Erhöhung und Sicherung seiner Bildung zu befördern, ist zu unserem Bedauern von einem glücklichen Erfolge nicht begleitet gewesen."

Das bayerische Volksschulrecht[2]) kennt nunmehr nach dem Scheitern des geplanten Unterrichtsgesetzes nur einige, den status quo des damaligen Schulrechts verfassungsmäßig[3]) sanktionierende Bestimmungen, sowie eine gesetzliche Normierung für die vermögensrechtliche Verwaltung der öffentlichen Volksschulen, für die Feststellung und Aufbringung des Bedarfs[4]). Gerade die beiden größten deutschen Staaten, Preußen und Bayern, ermangeln bis jetzt einer einheitlichen Schulgesetzgebung, sodaß z. B. ausschließlich königliche und ministerielle Verordnungen und Entschließungen die wichtigsten Materien, wie

[1]) Seydel Bd. III S. 636.

[2]) Ebenso Preußen: In der Instruktion für die Provinzial-Konsistorien v. 23. Okt. 1817, § 3, wurde der Erlaß eines allgemeinen Schulgesetzes in Aussicht gestellt und ein Entwurf dem Könige 1819 vorgelegt. (Loening S. 738.) Letzter ergebnisloser Versuch einer umfassenden gesetzlichen Regelung des Volksschulwesens 1892. (v. Bremen S. 30). Nunmehr stückweises Vorgehen, so Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906, das aber nach § 70 auf die Provinzen Westpreußen und Posen aus politischen Erwägungen keine Anwendung findet. (v. Rohrscheidt S. 172.)

[3]) Bayerische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, Titel IV, § 9, Religionsedikt als II. Beilage zur Verfassungsurkunde §§ 1, 38, 39, mit seinen beiden Anhängen: Konkordat: Artikel V und Protestantenedikt §§ 11 und 14.

[4]) Schulbedarfgesetz vom 28. Juli 1902. Preußen: Gesetz vom 11. März 1872, betr. die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens. Gesetz vom 3. März 1897, betreffend das Diensteinkommen der Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen. Gesetz vom 4. Dezember 1899, betr. die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Lehrer an öffentlichen Volksschulen. (v. Bremen S. 191 ff., 394 ff., 452 ff.).

Schul- und Behördenorganisation, Lehrordnung und Schulzucht zum Teil regeln und andere Fragen[1]) des Schulrechts, wie Begriff und Zweck der Volksschule, rechtliche Stellung der Volksschullehrer, überhaupt unbeantwortet lassen. Selbst der fundamentalste Satz des ganzen Volksschulrechts, das Prinzip des allgemeinen Schulzwanges, fand erst nach hartem und langen Kampfe zwischen Regierung und Landtag ungefähr in der Zeit[2]) von 1830 bis 1870 nur mittelbar eine gesetzliche Grundlage im Polizeistrafgesetzbuch[3]), in welchem die Dauer der Schulpflicht bis zur Erlassung eines Schulgesetzes durch Verordnung bestimmt wird.

Der Umstand der mangelhaften und lückenhaften Volksschulgesetzgebung in Bayern[4]) wie auch in Preußen läßt keineswegs eine mindergroße Sorge für die Schule als für die übrigen Staatszweige erschließen, vielmehr beweist er nur die Schwierigkeit einer einheitlichen Lösung der Volksschulfrage, welche gleichmäßig proportional mit der Größe des Staates wächst. Was der Entwurf von 1867 erstrebte, „den fortwährend sich steigernden Anforderungen, welche das gehobene Kulturleben der Gegenwart an die Volksschule stellt, gerecht zu werden“[5]), ist zum Teil auf Verordnungs- und Gesetzwege durch- und weitergeführt, speziell die finanzielle Regelung des Schulbedarfs zwischen Gemeinde als primäre Trägerin der Schullast und dem Staat, harrt jedoch zum größeren Teil noch der Erledi-

---

[1]) Nicht in Preußen: Allg. Landrecht Teil II Tit. 12, § 1: Schulen sind Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben. (v. Bremen S. 32.) Preuß. Verfassungsurkunde v. 31. Januar 1850, Art. 23 Abs. 2: Die öffentlichen Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener. (v. Bremen S. 161).

[2]) Seydel Bd. III S. 625 ff.

[3]) P.St.G.B. vom 26. Dezember 1871 Artikel 58 Abs. III. Diese Bestimmung gilt auch für die Pfalz.

[4]) Das aus einer Reihe zeitlich oft weit auseinanderliegender rechtlicher Bestimmungen bestehende Volksschulrecht ist ein Mißstand, der sich mehr für die staatsrechtliche Darstellung als für die Volksschule selbst empfindlich macht. (Seydel III S. 621.)

[5]) V. d. K. d. A. 1866/68, B. Bd. III S. 16.

gung. Den springenden Punkt bilden hier die vermeintlichen Rechtsansprüche der katholischen, weniger der protestantischen Kirche auf die Volksschule kraft ihrer Zweckbestimmung und ihres historischen Rechtes [1]). Noch unter den Regierungen der Herzoge Albrecht V., Wilhelm V. und des Kurfürsten Maximilian I. wurde ein einseitiges, ausschließlich konfessionelles Unterrichtswesen [2]) trotz konfessionell-territorialer Mischungsverhältnisse gebilligt und gefördert.

Dem Jahrhundert der Stagnation oder höchstens der Reproduktion früherer Schulerlasse nach dem 30jährigen Kriege folgte in den letzten Dezennien des 18. Jahrhunderts eine allgemeine Kodifikation des Schulrechts, indem der Staat die Schulgesetzgebung, die oberste Leitung und die Aufsicht in Schulsachen in seinen Bereich zog und der Pädagogik mehr zu ihrem Rechte verhalf.

Nicht ohne den Einfluß der französischen Revolution vollzog sich nach Einführung des allgemeinen Schulzwanges [3]) in dem gesamten Bildungs- und Unterrichtswesen trotz seiner Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit eine einheitliche, gleichmäßig abgestufte Gliederung, welche mit der Errichtung einer Ministerialabteilung, die zunächst noch dem Ministerium des Innern zugeteilt war [4]), einen vorläufigen Abschluß fand. Die bayerische

---

[1]) Stein Bd. V S. 83: Der Unterschied zwischen der evangelischen und katholischen Schulverwaltung besteht in dem höheren Maße der Berechtigung des kirchlichen Organismus.

[2]) Lipowsky, S. 222 ff.

[3]) Siehe oben.

[4]) Nach dem Kabinetsbefehl an den k. Staatsrat vom 15. April 1817 über die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der k. Staatsministerien (Weber Bd. I S. 528) fallen unter den Wirkungskreis des Staatsministeriums des Innern die Gegenstände in Ansehung der Geisteskultur, sittlichen Bildung, Nationalerziehung, namentlich das Volksschulwesen ..... Die Bestimmungen dieses Kabinetsbefehls, sowie der Verordnung vom 27. März 1817, die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betreffend (Weber Bd. I S. 514) sind teils im Wortlaut teils mit Abänderungen in die Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825 — jetzt noch zu Recht bestehend — übergegangen.

Verfassungsurkunde wie auch die in und nach dieser Zeit erlassenen Verfassungsurkunden der übrigen deutschen Staaten scheinen die Normierung grundlegender schulrechtlicher, ohne jedoch auf Einzelheiten[1]) einzugehen, verfassungsmäßig garantierter Bestimmungen nicht für notwendig gehalten zu haben[2]). Nicht mit Unrecht sagt Stein (Bd. V. S. 90): „Die Stellung der neuen Verfassungen zum Volksschulwesen ist eine sehr abstrakte, ein unmittelbarer Einfluß derselben auf das letztere kommt nicht zur Erscheinung. Man sieht ihnen an, daß sie die Vollziehung ihrer Prinzipien doch zuletzt von den Gemeinden und ihrer Verwaltung erwarten. Das Bezeichnendste der praktischen Unklarheit neben vollkommen richtigem Gefühl für die Hauptsache ist es wohl, daß man die „Freiheit" des Lernens und Lehrens als die grundgesetzliche Hauptsache ansah und proklamierte, die gerade bei der Volksschule leicht mehr Uebel begründen als verhindern kann, wenn man sich darüber jede Aufhebung der Oberaufsicht denkt. Übrigens dachte man wohl überhaupt bei der Lehr- und Lernfreiheit nur an die Wissenschaft und wenig an den Elementarunterricht."

Trotz der verfassungsmäßig minder glücklichen Gestaltung des Volksschulrechts ist auch aus der bayerischen Verfassungsurkunde ersichtlich, daß die Volksschule unter Wahrung beschränkter kirchlicher Aufsichtsrechte um des Staates willen da ist, daß der Staatsgewalt das Anordnungs- und Bestimmungsrecht über dieselbe zusteht. Auch wurde mit dem Erlaß der Verfassungsurkunde den von ihr ergangenen Verordnungen[3]), soweit sie einen in die Zuständigkeit des Titels VII § 2 der

[1]) Wie in Bayern bezüglich des Protestantenediktes, vergl. Seydel Bd. III S. 475 und Spies, Beleuchtung der Verf.-Urk. S. 259.

[2]) Die bestimmteste Gestalt nahm die verfassungsrechtliche Regelung des Volksschulwesens in Preußen an (siehe oben).

[3]) Die grundlegende Verordnung für das pfälzische Volksschulrecht vom 20. August 1817 besitzt nicht durchweg Gesetzeskraft und hat durch spätere Erlasse viele Abänderungen erfahren, vgl. Geib Bd. II S. 2 ff. und Englmann S. 6 Anm. 1.

Verfassung fallenden Gegenstand behandeln, formelle Gesetzeskraft verliehen.

Diese letztere Folgerung kam erst spät der bayerischen Regierung und dem Landtage zum Bewußtsein, was vor allem klar hervortritt bei der nunmehrigen Prüfung des staatlichen Organisationsrechts und der staatlichen Zuständigkeit.

B.

Die praktische Verwirklichung des Anordnungs- oder Gesetzgebungsrechts des Staates ist die Ausübung des Organisationsrechts. Ist die Staatsregierung zur Vornahme organisatorischer Einrichtungen bezüglich der Schule als solcher, der Schulbehörden und der Anstellung der Lehrer zuständig und in welchem Umfang steht ihr dieses Recht zu?

Die allgemeine Schulpflicht ist eine öffentlich rechtliche Verpflichtung der Eltern oder deren Stellvertreter, ihre Kinder oder Pflegebefohlenen zum regelrechten[1]) Besuch der öffentlichen Volksschule innerhalb eines bestimmten Zeitraumes[2]) zwecks notwendiger Unterweisung in den Elementarfächern anzuhalten.

---

[1]) Der Besuch einer höheren Lehranstalt oder einer den Volksschulunterricht ersetzenden Privatanstalt — nach ortsschulbehördlicher formeller Genehmigung — befreit von der regelmäßigen Schulpflichterfüllung in der öffentlichen Volksschule. Verordnung v. 4. Juni 1903 § 16 ff., unter teilweiser Aufhebung früherer Bestimmungen vom 26. Februar 1838, vom 9. Juli 1856, vom 31. Dezember 1864, vom 5. November 1880 und vom 26. April 1882. Vgl. Englmann S. 493 und G.-V.-Bl. für 1903 (Nr. 26 S. 359). Vgl. auch Henrich S. 1 ff. und Seydel Bd. III S. 647 Anm. 42.

[2]) Die Schulpflicht beginnt mit dem vollendeten 6. Lebensjahr und dauert regelmäßig 10 Jahre in Bayern (Verordnung v. 4. Juni 1903 a. a. O.). Württemberg: Nach Art. 1 des Ges. v. 6. Nov. 1858 beginnt die Schulpflicht im 7. oder auch 6., endet im 14. Lebensjahre mit nachfolgender ein- oder zweijähriger Verlängerung (Schneiderhan S. 35). Preußen: Nach den Bestimmungen des allgemeinen Landrechts (Teil II Titel 12 §§ 43 ff.) beginnt das schulpflichtige Alter mit zurückgelegtem 5., tatsächlich aber mit vollendetem 6. Lebensjahr, endet im allgemeinen mit dem 14. Lebensjahr oder vielmehr „bis das Kind die jedem vernünftigen Menschen seines Standes notwendigen Kenntnisse gefaßt hat“. (v. Bremen S. 589 ff.)

Mit ihrer Proklamierung übernahm der Staat die Pflicht, in ausreichender Weise für die objektiven und subjektiven Voraussetzungen der Erwerbung der Elementarbildung Sorge zu tragen.

Ob die Regierung bei der Bildung von Schulsprengeln und Errichtung von Volksschulen nach unbeschränkt freiem Ermessen vorgehen kann, war und bildet, wie aus den Kammerverhandlungen gelegentlich der Beratung des Schulbedarfgesetzes vom 28. Juni 1902 zu ersehen ist, noch den Gegenstand lebhafter Erörterung.

Die grundlegenden Bestimmungen für das Organisationsrecht des Staates in Schulangelegenheiten enthalten die Verordnung vom 22. Januar 1815 für das diesseitige Bayern, für die Pfalz die Regierungsentschließung vom 20. August 1817 in Verbindung mit dem Landratsabschied vom 9. März 1818 und für ganz Bayern die jetzt ausschließlich geltende Verordnung vom 26. August 1883. Einige Organisationsfälle regelte auch das Schulbedarfgesetz[1]) vom 10. November 1861 und regelt nunmehr das neue Schulbedarfgesetz[2]). Allgemein bestimmt das Organisationsrecht Tit. II § 1 der Verfassungsurkunde, wonach der König als Oberhaupt des Staates alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt und nach den verfassungsmäßigen Bestimmungen ausübt.

Regierung wie Landtag nahmen bei den zahlreichen und ausgiebigen Verhandlungen über das Volksschulwesen in der Kammer der Abgeordneten wie der Reichsräte zu verschiedenen Zeiten einen verschiedenen Standpunkt ein unter teilweiser größerer oder geringerer Beanspruchung und Zubilligung eines umfassenden Organisationsrechts[3]). In den Ausschußverhandlungen wie auch im Plenum der Abgeordneten- und Reichs-

[1]) Artikel 2 Abs. III und IV.

[2]) Artikel 4, 5 und 6.

[3]) V. d. K. d. A. 1866/68 Beil. Bd. III S. 20. — St. B. d. K. d. A. 1875/76 Bd. I S. 237. — V. d. K. d. A. 1877/81 Beil. Bd. III S. 107 ff., 110 ff., 248 ff. — V. d. K. d. R. 1877/81 Beil. Bd. I S. 571 ff. — Im übrigen **Seydel** Bd. III S. 638 ff., 650 ff.; **Seiler** S. 149 ff.; **Graßmann** S. 58 ff.

ratskammer[1]) führte der Staatsminister v. Landmann aus, daß die Staatsregierung auf grund ihres Organisationsrechtes unbestritten Umschulungen vornehmen könne, nur wurde um die Mitte der 70er Jahre die Frage strittig, ob die Regierung zur Errichtung neuer Schulen und Schulstellen auch in anderen Fällen als denen des Artikels 2 Abs. 3 und 4 des Schulbedarfgesetzes von 1861 entsprechend dem Artikel 5 Abs. 1 und 2 des Schulbedarfgesetzes von 1902 die Gemeinden zwingen könne. Der Landtag in den 70er Jahren verneinte die Berechtigung der Staatsregierung zur Errichtung neuer Schulen, falls nicht die Voraussetzungen des Artikels 2 Abs. 3 und 4 vorliegen sollten. Seit dieser Zeit hielt die Regierung praktisch ihre Rechtsauffassung nicht aufrecht und entschied gegebenenfalls so, daß, wenn nicht die oben angeführten Bestimmungen zutrafen, ein Zwang gegenüber den Gemeinden nicht geübt wurde. Zweifelhaft ist auch die Stellung des Verwaltungsgerichtshofes, da eine Klarheit schaffende verwaltungsgerichtliche Entscheidung auf grund der verwaltungsrechtlichen[2]) Bestimmungen bis jetzt noch nicht erfolgt ist.

Im Ausschusse sprachen beide Referenten einmütig ihre Ansicht dahin aus, daß man sich nicht auf einen ganz exklusiven Standpunkt stellen wolle, als ob die k. Staatsregierung nur in den im Gesetze genannten Fällen eingreifen könne, daß sie aber auch in Zukunft einen sehr loyalen Gebrauch von diesem ihr nach der Meinung des Ausschusses zustehenden Organisationsrechte machen wolle und daß die Rechte der Gemeinden dabei in keiner Weise beschnitten würden.

Mit dieser Auffassung der Abgeordnetenkammer stimmt vollständig überein die rechtliche Würdigung der Organisationsfrage im Plenum der Reichsratskammer[3]). „Von allen Seiten wurde anerkannt, daß die Aufzählung der Voraussetzungen,

[1]) V. d. K. d. A. 1901/02 Bd. VIII S. 395 ff., 441, ferner V. d. K. d. R. 1901/02 Bd. II S. 216, 219, 220.

[2]) Artikel 10 Ziff. 2 und 18 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes vom 8. August 1878.

[3]) v. Kahr, V. d. K. d. R., Bd. II S. 220.

unter welchen nach Artikel 5 die Errichtung neuer Lehrstellen oder Schulen gefordert werden kann, nicht erschöpfend, sondern nur exemplifikativ sein soll, und daß zwar, soweit der Inhalt des Artikels 5 reicht, das Ermessen der k. Staatsregierung als gesetzlich begrenzt erscheine, daß aber im übrigen das Organisationsrecht der k. Staatsregierung unberührt bleiben und Platz greifen soll." Die Frage ist nun, ob die in den beiden Kammern zum Ausdruck gekommene einhellige Auffassung auch rechtlich haltbar ist, ob sich dieser übereinstimmenden Meinung der Gesetzgebungsfaktoren, welche ja nicht die Bedeutung einer authentischen Interpretation für sich beansprucht, auch der Verwaltungsgerichtshof bei einer allenfalls an ihn gelangenden Beschwerde anschließen wird und kann.

Der Wortlaut des Artikels 2 Abs. IV des alten Schulbedarfgesetzes wie des Artikels 5 des neuen Gesetzes kann exklusiv wie exemplifikativ aufgefaßt werden[1]). Da nun Art. 10 Ziffer 18 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes in der Fassung des Art. 23 Abs. 5 des Schulbedarfgesetzes von einer Errichtung von Schulen und Schulstellen schweigt, dagegen die Motive zum Verwaltungsgerichtshofgesetze ausdrücklich Streitigkeiten über Errichtung neuer Schulen oder Aufstellung von Lehrern nicht zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes rechnen[2]), so darf zweifelsohne angenommen werden, daß organisatorische Bestimmungen der Staatsregierung über Errichtung neuer Volksschulen und Lehrstellen, die Aufhebung bestehender Schulen und Lehrstellen, sowie Bildung und Abänderung der Schulsprengel von der Bestimmung des Art. 10 Ziff. 18 V.-G.-H.-G. unberührt bleiben[3]). Der Umfang des erschöpfend geregelten Organisationsrechts der Staatsregierung erleidet nur insofern eine Einschränkung, als dasselbe nicht ins Ungemessene ausgeübt, die Existenz der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper[4]) und dadurch die Erfüllung der ihnen gesteckten Aufgaben zur

[1]) Seiler S. 153.

[2]) Motive z. V.-G.-H.-G. S. 19.

[3]) Vgl. auch Kahr, Verw.-Gerichtshof-Ges. S. 155.

[4]) v. Kahr, Gem.-Ordg. Bd. 1 S. 48 ff.

Unmöglichkeit gemacht werden darf; umgekehrt aber muß „die Staatsregierung in Notfällen auch die Errichtung neuer Schulen verlangen, namentlich wenn die Errichtung einer neuen Schule lediglich aus Eigensinn und nicht aus sachlichen Gründen verweigert wird[1])".

Der Ansicht jedoch, als ob die in den Verordnungen vom 29. August 1873 und vom 26. August 1883 bezüglich ihrer Rechtsbeständigkeit angefochtenen organisatorischen Bestimmungen den Gemeinden gesetzlich nicht begründete Leistungen auferlegen, kann nicht beigetreten werden, wenn auch zuzugeben ist, daß infolge eines mangelnden Volksschulgesetzes die Grenze zwischen dem Organisationsrechte der Staatsgewalt und dem Mitwirkungsrechte des Landtags immer eine flüssige bleibt, ähnlich wie bei der Handhabung des Polizeiverordnungsrechts, bevor die gesetzliche Grundlage für das Anordnungsrecht in dem Polizeistrafgesetzbuch gegeben war[2]). Abgesehen davon, daß organisatorische Maßnahmen nicht in ein Volksschulbedarfgesetz gehören, regelte Art. 1 des V.-Sch.-B.-G. von 1861 allgemein die Verpflichtung der Gemeinden zur Aufbringung des Bedarfs für Errichtung von Schulen, „welche nach den jeweils vom Könige festgestellten Grundsätzen über die Schulerrichtung ins Leben zu rufen sind[3])". Der Entwurf zum Schulbedarfgesetze von 1861 wie zum Volksschulgesetze von 1867[4]) beabsichtigten zweifellos keine Änderungen in der Schulsprengelbildung, sondern übernahmen die seit 1815 rechts des Rheines und seit 1817 in der Pfalz darüber geltenden Grundsätze. Nun erklären Art. 38 der rechtsrheinischen und Art. 29 der pfälzischen Gemeindeordnung, wonach die in sonstigen Gesetzen — außer den Gemeindeordnungen — festgestellten Verpflichtungen zu den Obliegenheiten der Gemeinden gehören, den gesetzlichen Aufwand für die Errichtung und den Unterhalt der Volksschulen als eigentliche Gemeindeangelegenheit.

---

[1]) V. d. K. d. A. 1901/02 Bd. VIII S. 396.
[2]) Piloty, Bl. f. adm. Pr., Bd. 52 S. 336.
[3]) Seydel Bd. III S. 650.
[4]) V. d. K. d. A. 1866/68 Beil. Bd. III S. 20 zu Art. 6 Abs. 4.

Mit Rücksicht darauf könnten die Schulaufsichtsstellen unbeschränkt organisatorische Veränderungen vornehmen, wenn sie nicht selbst zu gunsten der Gemeinden sich Schranken organisatorischer Natur gesetzt hätten. Diese Bindung bedingt bei einem allenfallsigen Zwang zur Aufbringung des Bedarfs für Errichtung von Volksschulen ein Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, stellt jedoch die Verwirklichung des Organisationsrechts im Einzelfalle dem völlig freien Ermessen der Kreisregierung anheim [1]).

Das nunmehr in seinem Bestand und Umfang dargelegte Recht der Staatsregierung zur Organisation der Volksschule verwirklicht sich auf grund der Verordnung vom 26. August 1883[2]) zunächst in der Bildung der Schulsprengel (resp. der Schulbezirke und zusammengesetzten Schulsprengel) zwecks Erfüllung der Schulpflicht und Aufbringung des Volksschulbedarfs [3]). Der Schulsprengel ist ein staatlicher Verwaltungsbezirk ohne Rechtspersönlichkeit [4]). Die juristische Persönlichkeit des zusammengesetzten Schulsprengels erkannte noch der Volksschul-

[1]) Vgl. auch Seydel, Seiler, Graßmann a. a. O. — Blätter f. adm. Praxis Bd. 28 Seite 385 ff., und Bd. 52 S. 330 ff. — Archiv f. öff. Recht Bd. VIII S. 480 ff.

[2]) Weber Bd. X S. 189; eine Änderung erfuhren §§ 3, 7, 11 und 14 der Verordnung vom 28. August 1873.

[3]) In Preußen war der Schulverband (Schulgemeinde, Schulsozietät, Schulkommune) nur gegründet zur Unterhaltung der öffentlichen Volksschule, denn er war der von der Schulaufsichtsbehörde behufs Befriedigung des Unterrichtsbedürfnisses angeordnete und auf diese einzige Aufgabe beschränkte Zweckverband (v. Bremen S. 511 und 585). Durch das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 sind die besonderen Schulgemeinden, sowie diejenigen Schulen, welche bisher als selbständige Rechtssubjekte Träger der Volksschullasten waren, unbeschadet des Fortbestehens dieser Schulen als Lehranstalten, aufgehoben (§ 24). Schulverbände als Träger der Schullasten bilden nunmehr lediglich die bürgerlichen Gemeinden und die selbständigen Gutsbezirke (§ 1 d. G. Rohrscheidt S. 48 und 77).

[4]) Eine M.-E. v. 17. Februar 1862 bestimmt, daß „die Bezeichnung Schulgemeinde, als der gesetzlichen Begründung entbehrend, fortan nicht mehr zu gebrauchen und hiefür Schulsprengel zu setzen sei". (Weber Band V S. 586.)

gesetzentwurf von 1867 an und indirekt hätte sie auch ihre Bestätigung erhalten im Gesetze vom 28. Juli 1902 Art. 2 durch die zuerst vorgesehene, von der Kammer der Reichsräte gestrichene lit. c, nämlich die Aufnahme von Darlehen. Die rechtliche Natur des zusammengesetzten Schulsprengels ist festgelegt in glatter und befriedigender Weise in den Worten [1]): „Der Schulsprengel ist keine juristische Persönlichkeit, aber er begründet eine Rechtsgemeinschaft mehrerer juristischer Personen, das ist der zum Schulsprengel gehörigen politischen Gemeinden. Wie die politischen Gemeinden schon gegenwärtig nach den Bestimmungen unserer Gemeindeordnungen sowie nach den Bestimmungen des Distriktsratsgesetzes befugt sind, sich für einzelne Zwecke, Unternehmungen und Einrichtungen zu verbinden, so sind hier die zum Schulsprengel gehörigen politischen Gemeinden durch das Gesetz zusammengeschlossen. Es ist eine Rechtsgemeinschaft nach Art der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, zwar nicht durch Vertrag, aber durch Gesetz begründet. Das mit Vertretungsmacht gesetzlich ausgestattete Organ dieser Rechtsgemeinschaft ist die verstärkte Gemeindeverwaltung.“ Ursprünglich [2]) bestimmte sich der Schulsprengel nach dem Pfarrsprengel, weil — wie Seydel [3]) richtig bemerkt — man in den Pfarrsprengeln eine fertige Einteilung hatte, die auch mit der Handhabung der örtlichen Schulaufsicht im Einklange stand, während die Gemeindebildung damals noch völlig im argen lag. Falls jedoch der Pfarrsprengel sich über die Gemeindemarkung hinaus erstreckte, bildeten die zu der Parochialschule vereinigten Ortschaften einen Schulverband, nämlich die spätere sog. Schulgemeinde, welche mit der Erlassung der Verordnung vom 29. August 1873 in die politische Gemeinde aufging. Die nunmehr durch den Übergang vom Sprengel- zum Gemeindeprinzip völlig geänderte, eine Kette von Schwierig-

[1]) V. d. K. d. R. 1901/02 St. B. Bd. II S. 201 (v. Kahr). V. d. K. d. R. 1866/68 Beil. Bd. III S. 3 u. Seydel Bd. III S. 632. Vergl. auch Bl. f. adm. Praxis Bd. 54 S. 97 ff.

[2]) Nach der Verord. v. 22. Jan. 1815 (Weber Bd. I S. 465 ff).

[3]) Vgl. Bd. III S. 622.

keiten lösende Grundlage des bayerischen Volksschulwesens war von der einschneidendsten Bedeutung für den Vermögensträger der Volksschule, nämlich für die politische Gemeinde [1]).

Der einfache Schulsprengel — nicht der zusammengesetzte [2]) und nicht die Schulbezirke [3]), nämlich in größeren Gemeinden mit mehreren Volksschulen — richtet sich nach der Gemeindemarkung, also nach dem territorialen Umfang der politischen Gemeinde. Er umfaßt sachlich alle innerhalb der Gemeindemarkung einschließlich der bei erfolgten Einschulungen hinzukommenden, innerhalb der Markung der zugeteilten politischen Gemeinde oder Ortschaft [4]) gelegenen Grundstücke, persönlich alle innerhalb des Schulsprengels sich aufhaltenden, den Schulbestimmungen unterworfenen Personen [5]) ohne Unterschied der Glaubenszugehörigkeit. Der konfessionell gemischte Schulsprengel bildet rechtlich die Regel, der konfessionell getrennte die Ausnahme, während die Bekenntnisschule rechtlich die Regel und die konfessionell gemischte Schule die Ausnahme ist. Wenn jedoch dasselbe Gebiet Bekenntnisschulen verschiedener Glaubenszugehörigkeit umfaßt, so erstreckt sich jeder Schulsprengel nur auf die Angehörigen der betreffenden Glaubensgesellschaft [6]).

Bei Bildung neuer Schulsprengel ist oberster Grundsatz, daß neben den räumlichen Verhältnissen in erster Linie die Konfession der Schulpflichtigen entscheidet [7]). Diese Vorrangstellung der konfessionellen Verhältnisse bei Neuerrichtung von Volksschulen bildet eine der markantesten Bestimmungen der Verordnung von 1883 und läßt untrüglich erkennen, die gewollte, von

[1]) Näheres darüber siehe unten.

[2]) Sch.-B.-G. 1902 Art. 1 Abs. 2.

[3]) Der Kürze halber wird nur von Schulsprengeln gesprochen.

[4]) Eine oder mehrere Ortschaften zusammen derselben politischen Gemeinde können keine öffentlich-rechtliche „Gemeindeschule, sondern höchstens eine Privatschule gründen. (V.-G.-H.-E. v. 29. Mai 1889 Bd. XI S. 239.)

[5]) Auch auf die Ausländer gemäß M.-E. v. 7. Februar 1835 (**Weber** Bd. III Seite 10).

[6]) Siehe § 6 d. Verord. v. 26. August 1883.

[7]) Verord. v. 1883 § 3 Abs. 2.

den Gesetzgebungsfaktoren angestrebte Absicht einer möglichst reinen konfessionellen Scheidung der Lehrer wie Lernenden. Nach rückwärts sichert oder wenigstens erschüttert nicht die Anordnung des § 3 Abs. 2 den Bestand der nach Bekenntnissen getrennten Schulen, nach vorwärts bahnte sie an die weitere Ausgestaltung und Regelung der Volksschulverhältnisse auf Grundlage vornehmlich konfessioneller Schulen. Diese erhielten einen erwünschten, von beiden Kammern des Landtags nicht unterschätzten Förderer eines konfessionellen Schulbetriebs in der heißumstrittenen Bestimmung des Art. 5 Abs. 3 des neuen Schulbedarfgesetzes. Abgesehen, daß dieser Artikel auch in seinem 3. Absatze die Dotationspflichtigen, also regelmäßig die politischen Gemeinden, zur Bereitstellung der Mittel zur Errichtung neuer Schulen der konfessionellen Minderheit gegebenenfalls zwingen und das organisatorische freie Ermessen der Kreisregierungen bei Errichtung von Volksschulen um einen weiteren Fall einschränken kann, hat diese gesetzliche Anordnung vor allem wegen ihrer Stellungnahme zur Konfessions- und konfessionell gemischten Schule das allgemeinste Interesse hervorgerufen.

Die Frage der Konfessions- oder konfessionell gemischten Schule war erst gegeben mit der Reformation, welche der Einheit der Kirche mit einer einheitlichen Grundlage der Erziehung und des Unterrichts eine Mehrheit von Kirchen mit gegensätzlichen Grundanschauungen gegenüberstellte. Sie nahm greifbare Gestalt an mit der Übernahme des Volksschulwesens durch den Staat, vor allem mit der Gründung und Unterhaltung der Volksschule durch Gemeinde und Staat. An die Stelle der kirchlichen Volksschule trat nunmehr die konfessionelle[1]. Die unbestrittene Tatsache, daß noch im Anfang des 18. Jahrhunderts das einzige Band, welches die leibeigenen grundherrlichen Untertanen, wozu auch die Volksschullehrer gehörten, mit dem höheren geistigen Leben verband, einzig und allein die Geistlichkeit war und blieb, welche ihr Recht an der Schule

---

[1]) Hinschius Bd. IV Seite 587, Schulze Bd. II S. 350 ff, Bierling S. 20 ff.

wahrte, ohne dem Grundherrn unterworfen zu sein, und damit die wesentlichste Bedingung für die Anerkennung der geistigen und sozialen Bedeutung, ja sogar für die Existenz der Volksschule in vielen Territorien lieferte [1]), sowie der weitere Umstand, daß der Zweck der Volksschule als die Bildung des gesamten Menschen zu einem Charakter [2]) bei der Jugend neben dem ethischen, rechtlichen, nationalen und ökonomischen Interesse unbedingt das religiöse Moment als ein wichtiges Element der Erziehung [3]) und des Unterrichts in sich begreifen muß, wenn nicht „ein bewährter Pfeiler der ganzen staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung untergraben werden und eine religionslose Schule in schneidenden Widerspruch mit dem tief religiösen Zuge des deutschen Volkes treten [4])" soll, rechtfertigen den Bestand der Volksschulen auf sittlich-religiöser Grundlage. Die neueste Gesetzgebung der meisten deutschen Staaten [5]) hielt daher schon des allgemeinen Wohles halber, um eine zu einem Dualismus weltlicher und kirchlicher Schulen führende Trennung von Volksschulen und Religionsschulen zu vermeiden, fest an dem konfessionellen Charakter der Volksschule unter Wahrung des dem Staate allein zukommenden Bestimmungs-, Aufsichts- und Leitungsrechts und unter Berücksichtigung der mit dem Schulzwange sich naturgemäß ergebenden Konsequenz einer Ermöglichung der Lebensfähigkeit von konfessionell gemischten Schulen. Diese letzteren Schulen weisen, so fest gegründet ihre

---

[1]) Stein Bd. V S. 83.

[2]) Schulze a. a. O.

[3]) Schulze a. a. O., Petersilie Bd. I S. 6: Der Schwerpunkt des Unterrichts ist nicht auf die Abrichtung, sondern auf die Erziehung zu legen und den technischen Kenntnissen und Fertigkeiten ist weniger Gewicht beizumessen als den Imponderabilien der humanen Bildung. Dagegen Gneist in Holtzendorff's Enzyklopädie in Bd. III und IV S. 617.

[4]) Schulze Bd. II S. 348 ff.

[5]) Gneist in Holtzendorff's Enzyklopädie Bd. III und IV S. 599 ff., 615 ff., Hinschius Bd. IV S. 587 ff., Hue de Grais S. 411, Loening S. 738, v. Rönne, Staatsrecht Bd. II S. 476 ff., Meyer Georg Bd. I S. 233 ff., Stengel, Verw. Recht S. 328.

Existenzberechtigung gleich der konfessionellen Schule in dem allgemeinen Schulzwang bei einem paritätischen Staate wurzelt, vorerst und nach der Entwicklung des Volksschulrechtes zu schließen, auch für die fernere Zukunft weder nach ihrer geschichtlichen Vergangenheit noch nach der deutschen Gesetzgebung eine besonders allgemeine Verbreitung auf [1]). Diese Tatsache findet negativ ihre Bestätigung in dem preußischen Volksschulunterhaltungsgesetze, der neuesten Phase der Entwicklung des Volksschulrechts des größten deutschen Bundesstaates, sowie in der Geschichte der konfessionellen und konfessionell gemischten Schule in Bayern.

Ohne hier näher auf die geschichtliche Darstellung der konfessionellen Schulverhältnisse einzugehen [2]), sei nur auf die Kammerverhandlungen zu Art. 5 Abs. III des neuen Schulbedarfgesetzes hingewiesen und mögen hier besonders folgende, das Rechtsverhältnis der Konfessions- und Simultanschulen genau präzisierenden Ausführungen in der Reichsratskammer [3]) hervorgehoben sein: „Der Art. 5 Abs. III will sowohl in seinem ersten

---

[1]) Ausschließlich konfessionelle Schulen besitzen unter anderem Sachsen (Sächs. V.-Sch.-G. v. 1873 § 6), Württemberg (V.-Sch.-G. von 1836 Art. 8, 13—15). Simultanschulen: Baden (Element.-Unt.-G. von 1876 § 6), Hessen-Nassau (schon durch Edikt vom 24. März 1817). In der Regel konfessionelle Schulen besitzen Bayern (Verordn. v. 1883 § 7) und Preußen (Gneist, v. Rönne, Schulze nehmen für Preußen Simultanschule an, Klaisen, Richter-Dove, 8. Auflage, besonders Bierling konfessionelle Schule, Loening, Stengel, Hinschius, Arndt räumen die Bestimmung des Charakters der Volksschule dem freien Ermessen der Verwaltungsbehörde ein. Das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 bestimmt: Die öffentlichen Volksschulen sind in der Regel so einzurichten, daß der Unterricht evangelischen Kindern durch evangelische Lehrkräfte, katholischen Kindern durch katholische Lehrkräfte erteilt wird (§§ 33 ff. v. Rohrscheidt S. 106).

[2]) Vgl. auch Seydel Bd. III S. 621 ff. und 652 ff. Seiler S. 177. Englmann S. 465 ff. sowie IV. Teil der Abhandlung.

[3]) V. d. K. d. A. 1901/02 Bd. VIII S. 383 ff., V. d. K. d. R. 1901/02 Bd II S. 216 und 224. (Staatsminister v. Crailsheim — Reichsrat v. Auer).

als in seinem zweiten Satze dem Mißstande abhelfen, daß die Kinder der konfessionellen Minderheit die Schule der konfessionellen Mehrheit besuchen müssen. Die Voraussetzung für die Anwendung des Art. 5 Abs. III besteht also darin, daß für die Schüler der konfessionellen Minderheit weder die Möglichkeit besteht, eine Schule ihrer Konfession zu besuchen, noch eine Simultanschule. .... Es ist nun ein Bedenken sowohl gegen den ersten als gegen den zweiten Satz des Absatzes III des Art. 5 ausgesprochen worden, indem gesagt wurde, auch nach der Fassung des Antrags des Herrn Reichsrats Freiherrn von Würtzburg werde zwar das Bestehen von Simultanschulen die Anwendung dieser Bestimmung ausschließen, es sei aber nicht der Möglichkeit Raum gegeben, dem Übelstand, daß die Kinder einer konfessionellen Minderheit die Schule einer anderen Konfession besuchen müssen, durch Errichtung einer Simultanschule oder durch Umwandlung einer konfessionellen Schule in eine solche abzuhelfen. ...... Allein das Bedenken, das ich angeführt habe, ist nicht begründet; denn die vorgeschlagene Bestimmung, insbesondere nach der Fassung des Herrn Reichsrats Freiherrn von Würtzburg, schließt keineswegs aus, daß eine Gemeinde, welcher die Errichtung einer konfessionellen Schule angesonnen wird, diesem Ansinnen durch den Beschluß begegnet, eine Simultanschule einzurichten. In einem solchen Falle wird die zuständige Kreisregierung zu würdigen haben, ob die Voraussetzungen für die Errichtung einer Simultanschule nach Maßgabe der Verordnung von 1883 vorliegen. Kommt sie zu einem bejahenden Ergebnisse und genehmigt sie daher die Errichtung einer Simultanschule, so ist für die Anwendung des Art. 5 Abs. III kein Raum mehr gegeben; denn es fehlt die Voraussetzung, daß die Schüler der konfessionellen Minderheit die Schule der konfessionellen Mehrheit besuchen müssen.

Ich darf wohl verraten, daß die Auslegung, welche ich dem Abs. III des Artikels 5 gebe, diejenige ist, welcher sich der Ministerrat einstimmig angeschlossen hat, und aus diesem Grunde ist der Ministerrat zu der Ansicht gekommen, daß die vorgeschlagene Bestimmung in der Fassung des Herrn Reichsrates

Freiherrn v. Würzburg weder die Gemeinden mit einer allzugroßen Belastung bedroht, noch auch vom schultechnischen Gesichtspunkte Anlaß zu Bedenken gibt. Andererseits wurde aber auch von der Majorität der Kammer der Abgeordneten stets anerkannt, daß an dem Rechtsbestand, welcher durch die allerhöchste Verordnung vom Jahre 1883 geschaffen ist, nicht gerüttelt werden soll. ...... Wenn ich von der Errichtung von Simultanschulen spreche, so meine ich lediglich die Errichtung auf grund der Verordnung vom Jahre 1883. Unser Schulrecht steht auf dem Boden der konfessionellen Schule. Dieselbe bildet die Regel und die Simultanschule die Ausnahme, welche nur unter besonderen Garantien zugelassen werden kann, hauptsächlich da, wo die Errichtung von Konfessionsschulen nicht tunlich ist, oder wenigstens sich nicht empfiehlt."

Eine diesen Darlegungen offenbar widersprechende Ansicht fand ebenfalls in der Reichsratskammer Ausdruck [1]): „Es widerspricht diese Auslegung meiner Auffassung nach vollständig dem Wortlaute dieses Absatzes III." Es heißt: „So können die beteiligten Gemeinden zur Bereitstellung der Mittel zur Errichtung einer Schule dieser konfessionellen Minderheit angehalten werden." Damit ist nach meiner Auffassung ausgedrückt, daß nur durch Errichtung einer konfessionellen Schule Abhilfe geschaffen werden kann, nicht aber durch Errichtung einer Simultanschule. Im zweiten Absatz heißt es ausdrücklich: „Wenn bei der bestehenden Schuleinteilung einem großen Teil der Schüler der Besuch der Konfessionsschule erheblich erschwert und eine Abhilfe mittels einer anderen Schuleinteilung unmöglich ist." Ich verweise darauf, daß nicht die Errichtung einer Simultanschule als Abhilfe gedacht ist, sondern die Errichtung einer anderen Konfessionsschule, die den Mißstand beseitigen soll."

Die maßgebenden Bestimmungen für die Simultanschulen enthalten die §§ 7 und 9 der Verordnung von 1883. § 7 er-

[1]) Siehe vorhergehende Anmerkung.

möglicht unter erschwerten Voraussetzungen die Umwandlung und die Errichtung — wenn auch nicht unbeschränkt [1]) — von konfessionell getrennten christlichen Volksschulen in konfessionell gemischte Schulen [2]) nur in außerordentlichen, durch zwingende Verhältnisse bedingten Fällen auf Antrag eines verschieden qualifizierten Mehrheitsbeschlusses der Gemeindebehörde, unter Erholung eines Gutachtens der kirchlichen Oberbehörde, dahinlautend, daß der Erteilung des Religionsunterrichtes kein Hindernis entgegensteht, schließt die Umwandlung aus bei Nichterteilung eines zureichenden Religionsunterrichts und bei stiftungsmäßigen Anordnungen im Sinne des § 9 Abs. 4 und § 10 Titel IV der Verfassungsurkunde sowie der §§ 46 und 47 der Beilage II zur Verfassungsurkunde. § 9 der Verordnung behandelt unter erleichterten Formen auf Antrag der Gemeindebehörde hin die Errichtung von Simultanschulen, wenn eine rechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung der Mittel zur Errichtung einer Volksschule nicht besteht, nämlich, wenn die Forderungen der § 1 und 4 der Verordnung [3]) erfüllt sind, wozu auch die ausreichende Zahl von Lehrstellen gehört [4]). Damit erhalten die Gemeinden jedoch niemals ein Recht auf Errichtung von Simultanschulen, da die Verordnung von 1883 kein solches Recht begründen kann, sondern nur ein Antragsrecht unter bequemeren Formen. Die Entscheidung [5]), ob konfessionelle Schule

[1]) Piloty, Bl. f. a. Pr. Bd. 52 S. 344 ff. Seydel Bd. III S. 655. V. d. K. d. A. Bd. IX S. 663 und 683 (v. Crailsheim).

[2]) Konfessionell gemischte Volksschulen d. i. Simultanschulen sind solche, an welchen Lehrer verschiedener Glaubensbekenntnisse angestellt werden können (§ 12 d. a. V.).

[3]) § 1 lautet: Jede Gemeinde soll wenigstens eine Volksschule besitzen und mit ihrer Gemarkung einen Schulsprengel bilden.

§ 4: In größeren Gemeinden sind nach Maßgabe des Bedürfnisses mehrere Volksschulen zu errichten, und ist der Schulsprengel in eine der Anzahl der Schulen entsprechende Zahl von Schulbezirken räumlich abzuteilen.

[4]) Piloty und Seydel a. a. O.

[5]) v. Crailsheim: Das Gesetz will die Verordn. v. Jahre 1883 weder aufheben noch einschränken; beide werden neben einander be-

oder Simultanschule — die Errichtung letzterer jedoch niemals gegen den Willen der Gemeinde und nur beim Vorliegen besonderer Voraussetzungen — bleibt immer dem freien Ermessen der Regierung anheimgestellt, wenn auch das Organisationsrecht bezüglich aller Schulen durch Art. 5 Abs. I — Möglichkeit eines Zwanges zur Dotierung neuer Lehrstellen — und durch Abs. II — eventuelle Verpflichtung zur Errichtung neuer Schulen — speziell betreffs der Art der Schulen nun durch Art. 5 Abs. III [1]) — Errichtung neuer Schulen für die konfessionelle Minderheit — eine wesentliche Einschränkung erfährt. Den Gemeinden obliegt mit der Bestimmung des Art. 5 Abs. III nur eine neue Pflicht zur Errichtung von konfessionellen Schulen für die konfessionelle Minderheit, nicht auch für die konfessionelle Mehrheit.

Der bisherige Rechtsbestand — vor dem Erlaß des neuen Schulbedarfgesetzes — der Simultanschulen ist durch die gesetzliche Bestimmung des Art. 5 Abs. III, der in seinem ersten Satz sich auf Gemeinden und Sprengel mit ausschließlich kon-

stehen. Andererseits könnte der Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes nicht dahin gefaßt werden, daß die Kreisregierungen die Ermächtigung haben sollen, entweder eine Konfessions- oder eine Simultanschule zu verlangen. . . . . Wenn wir uns nicht vom Boden des bestehenden Schulrechts abwenden wollen, kann die Regierung niemals verlangen, daß eine Simultanschule errichtet wird. (St.-B. Bd. IX.)

[1]) Voraussetzungen nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 sind: 1) Vorhandensein von mindestens 50 schulpflichtigen Kindern der in der Minderheit befindlichen Konfession. 2) Diese Gemeinden oder Gemeindebestandteile dürfen nur Konfessionsschulen besitzen. 3) Diesen schulpflichtigen Kindern innerhalb dieses räumlichen Gebietes darf keine Schule ihrer Konfession noch eine solche bis zur Entfernung von $3\frac{1}{2}$ Kilometer zur Verfügung stehen oder durch eine zweckmäßige Umschulung zugänglich gemacht werden. Voraussetzung nach Art. 5 Abs. 3 Satz 2 sind: 1) In dem Sprengel muß mindestens eine Schule für die konfessionelle Minderheit bestehen. 2) Für eine größere Anzahl von Kindern wegen großer Entfernung muß der Besuch ihrer Konfessionsschule erheblich erschwert sein. 3) Diese Kinder müssen deshalb die Schulen der anderen Konfession besuchen. 4) Eine Abhilfe mittels einer anderen Schuleinteilung, worunter die Errichtung einer Simultanschule nicht fällt, muß unmöglich sein.

fessionellen Schulen bezieht, in seinem zweiten Satz neben Konfessionsschulen auch Simultanschulen in sich begreift, nicht eingeschränkt, da die Frage der Simultanschulen sich nach der Verordnung von 1883 beantwortet, wohl aber insofern modifiziert, wenn auch nur mittelbar, und um einen Fall der Errichtungsmöglichkeit von Schulen konfessionell gemischten Charakters gemindert, als die neue gesetzliche Bestimmung eine neue Notwendigkeit der Gründung von Konfessionsschulen für die konfessionelle Minderheit vorsieht. Selbst die vorherige freiwillige Bereitstellung der Mittel für konfessionell gemischte Schulen gewährleistet eine allenfallsige Errichtung nur bei noch nicht erfolgter Stellungnahme der Regierung zu derselben, und nur beim Vorliegen der besonderen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Simultanschulen, da nach der Intention der Gesetzgebungsfaktoren und der Regierung die Simultanschulen immer die Ausnahme bilden müssen. Eine formelle Erschwerung bei der Simultanschulfrage liegt auch in dem Umstande, daß durch Art. 5 Abs. III, noch mehr aber durch die allseits gebilligten Bestimmungen des Art. 5 Abs. I und II die bequemere Antragsform nach § 9 der Verordnung von 1883 ausgeschlossen ist und der umständlichere Weg des § 7 der Verordnung eingeschlagen werden muß. Mit dem Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 5 Abs. III ist die Rechtspflicht der Gemeinde zur Bereitstellung von Mitteln ipso iure entstanden, die Inanspruchnahme der gesetzlichen Leistungspflicht der Gemeinde durch die Regierung aber liegt vollkommen in der Hand der letzteren, die jedoch bei allenfallsiger Verwirklichung ihres Organisationsrechtes in diesem Falle die Bestimmung des Art. 5 Abs. III beobachten soll. Aus diesem Grunde wird das Antragsrecht der Gemeinde auf Errichtung von Simultanschulen nur bei vorgängiger — nicht auch nachträglicher — gemeindlicher Initiative, wenn noch nicht die rechtliche Verpflichtung der Gemeinde durch Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 5 Abs. III existent ist, von Erfolg begleitet sein [1]). Denn durch

[1]) Vgl. auch Seiler; a. M. Piloty a. a. O.

ein Wettlaufen der Regierung und der Gemeinden um die früheste Stellungnahme einerseits durch Regierungsbeschluß auf Errichtung einer konfessionellen Schule für die konfessionelle Minderheit, andererseits durch den Gemeindeantrag auf Errichtung einer nach Bekenntnissen gemischten Schule wären die gesetzlichen Bestimmungen des Art. 5 Abs. III gegebenenfalls illusorisch gemacht. Ist auf grund des Art. 5 Abs. III eine Konfessionsschule errichtet worden, so steht jederzeit den Gemeinden nachher der Antrag auf Umwandlung in eine konfessionelle gemischte Schule zu, wie auch die Staatsregierung nach Maßgabe der Verordnung von 1883 dem Antrage auf Errichtung einer Simultanschule stattgeben **kann**, „hauptsächlich da, wo die Errichtung von Konfessionsschulen nicht tunlich ist oder wenigstens sich nicht empfiehlt [1]).“ Das Ergebnis der konfessionellen und konfessionell gemischten Schulfrage ist, daß die Konfessionsschulen eine gesetzliche Grundlage in Art. 5 Abs III besitzen, damit eine stärkere Sicherung ihres Bestandes erhielten, daß den Gemeinden eine neue gesetzliche Pflicht zur Bereitstellung von Mitteln für Konfessionsschulen auferlegt wurde, während die Simultanschulfrage nach wie vor wesentlich keine Frage des Rechts, sondern der staatlichen Schulorganisationspolitik ist [2]).

Zuständig für die Beschlußfassung über Errichtung neuer, Aufhebung bestehender Volksschulen, Bildung und Abänderung [3]) der Schulsprengel und Schulbezirke, sowie über alle hiebei zu ordnenden Verhältnisse ist die einschlägige Kreisregierung, Kammer des Innern, auf grund der Formationsverordnung von 1825, § 44 und der Verordnung von 1883, § 14. Eine allenfallsige Beschwerde gegen deren Entscheidung unterliegt stets [4]) der Ver-

[1]) v. **Crailsheim** a. a. O. Vgl. auch **Graßmann** S. 56 ff. und **Englmann** S. 467 ff.

[2]) **Piloty** a. a. O. S. 353.

[3]) Änderungen von Schulsprengeln gelten nur bei ausdrücklicher Verfügung der zuständigen Stelle als bewirkt (V.=G.=H.=E. Bd. III S. 517, Bd. IV S. 261, Bd. XI S. 528).

[4]) v. **Kahr** V.=G.=H.=G. S. 155; v. **Müller** S. 284. **Dyroff** S. 292. **Englmann** S. 481 ff. V.=G.=H.=E. Bd. IV S. 142. Bd. IX S. 379, Bd. XXII S. 131.

bescheidung durch das Staatsministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten als zweite und letzte Instanz innerhalb einer unerstrecklichen Frist von 14 Tagen[1]), wenn nicht die gesetzliche Pflicht der Gemeinde[2]) zur Errichtung von Schulen und Lehrstellen nach Maßgabe des Art. 10 Ziff. 18 V.-G.-H.-G. in der Fassung des Art. 23 und auf grund Art. 5 des neuen Schulbedarfgesetzes in Frage steht. Nun ergibt sich die Eigentümlichkeit infolge einer unüberlegten Gesetzesredaktion im Art. 10 Ziff. 18 V. G. H.-G., welche der Ausschuß der Abgeordnetenkammer zur besseren Sicherung des gemeindlichen Beschwerderechts gegen eine Überhäufung mit Schullasten vornahm, daß die Kreisregierung in letzter Instanz eine Verwaltungsbeschwerde oder eine Verwaltungsrechtsbeschwerde herbeiführen kann, je nachdem sie ihre Entscheidung gründet auf § 3 Abs. I der Verordnung von 1883 oder auf Art. 5 des neuen Schulbedarfgesetzes. Dagegen ist die Anordnung über die persönliche Zugehörigkeit zu einem Schulsprengel und über die Schulsprengelgrenzen unbestritten eine Verwaltungsrechtssache und demgemäß der Prüfung des Verwaltungsgerichtshofes in letzter Instanz vorbehalten[3]), während Streitigkeiten über Errichtung neuer Schulen und Lehrstellen vom Verwaltungsrechtswege auszuschließen wären.

Das staatliche Organisationsrecht umfaßt schließlich noch das Bestimmungsrecht über Stellenbesetzung gemäß Art. 46 der Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825 bei katholischen mit Kirchendienst verbundenen Schulstellen kraft des freien Verleihungsrechts der Kreisregierung ohne kirchliche oberbehördliche[4]) — von Präsentations- und Vorschlagsrechten vorläufig abgesehen[5]) —, bei Besetzung protestantischer Schul-

[1]) § 14 der Verordn. v. 1883.

[2]) V.-G.-H.-E. Bd. IX S. 255. — Bd. XVI S. 264.

[3]) Verw.-Gerichtshofgesetz Art. 10 Z. 17.

[4]) In der Pfalz wird bei Besetzung einer Schulstelle mit niederem Kirchendienst das Ordinariat gutachtlich gehört (Reg.-Entschl. v. 26. November 1865, Geib Bd. II S. 53).

[5]) Siehe unten III. Teil.

stellen mit Kirchendienst im Nebenamte nach vorheriger Einvernahme der Konsistorien ohne Zugeständnis eines unmittelbaren Vetorechts an letztere [1]).

Das Stelleneinrichtungsrecht als naturgemäße Folge des Errichtungsrechts neuer Schulen durch die Kreisregierung [2]) ist im Artikel 4 normiert. Klarer als jede andere gesetzliche Bestimmung des neuen Schulbedarfgesetzes läßt dieser Artikel das die gesetzgebenden Faktoren leitende Bestreben einer materiellen Besserstellung des Lehrpersonals, insbesondere auch der weiblichen Angestellten auf gesetzlicher Grundlage, erkennen, wobei gleichzeitig irgend welcher empfindlichen Belastung des Gemeindebudgets durch neue Schulauslagen vorgebeugt wird. Diesen beiden Gesichtspunkten will die Regierung bei der nicht glücklichen Fassung der einschlägigen Bestimmungen des Art. 4 Rechnung tragen durch Nichtbesetzung der Schulstellen mit Lehrpersonen geringerer beziehungsweise höherer Rangstufe, als Art. 4 Abs. 1—4 angibt. Danach soll die Besetzung der Volksschulen mit nur einer Lehrstelle durch einen Volksschullehrer die Regel [3]) bilden, beim Vorhandensein mehrerer Lehrstellen kann mindestens eine davon mit einem Schulverweser, Hilfslehrer oder einer weiblichen Lehrkraft besetzt, aber niemals mehr als Zweidrittel der Stellen ohne Anrechnung von Bruchteilen können als Volksschullehrerstellen in Anspruch genommen werden. Wenn gleichwohl an die Gemeinden höhere Anforderungen zur Dotation der Lehrstellen gestellt werden als gesetzlich zulässig ist, so steht ihnen das Beschreiten des Verwaltungsrechtswegs offen, aber nicht mehr nach Art. 10 Ziff. 18 des V.-G.-H.-G. wie bei Geltung des Schulbedarfgesetzes von 1861 auf grund des Art. 2 Abs. 1 und 2, sondern nur nach Art. 10 Ziff. 2 des V.-G.-H.-G. mit der Behauptung, durch die Anordnungen der Kreisregierung sei ihnen eine gesetzlich nicht begründete Leistung auferlegt [4]). Das

[1]) Form.-Verordnung v. 1825, § 37. II. Anhang zur II. Verf.-Beil. § 11 Abs. 1.

[2]) § 44 Abs. II der Formationsverordnung.

[3]) Ausnahmen siehe Art. 4 des Gesetzes.

[4]) Vgl. V. d. K. d. R. 1901/02 Bd. II S. 254, V.-G.-E. Bd. IX S. 255, Bd. XVI S. 264, Bd. X S. 323, Bd. XV S. 199, Bd. XXII

freie Organisationsrecht der Regierung ist also zu gunsten der politischen Gemeinden eingeschränkt. Dies bestätigen die zwar nicht entschieden genug fixierte Fassung[1]) des Art. 4, die Geschichte dieser gesetzlichen Bestimmung[2]), die Stellungnahme des Verwaltungsgerichtshofes in seinen auf die Art der Lehrstellen bezugnehmenden Entscheidungen[3]), wozu er niemals zuständig wäre, wenn Art. 4 lediglich den Charakter einer Dienstanweisung an die Kreisregierung bei Vornahme organisatorischer Maßnahmen trüge, sowie die zwar nur ein Auslegungsmittel bietenden Verhandlungen der gesetzgebenden Faktoren bei Beratung des neuen Schulbedarfgesetzes[4]).

Eine reine Organisationsfrage ohne Rücksicht auf das Schulfinanzrecht enthalten die Bestimmungen des Art. 6 des neuen Schulbedarfgesetzes. Hier kann die Erteilung des Volksschulunterrichts durch Mitglieder geistlicher Gesellschaften oder religiöser Vereine auf grund eines aufsichtlicher Genehmigung bedürfenden Vertrags zwischen der Gemeinde und der religiösen Niederlassung eingeführt werden, aber nur mit gemeindlicher Zustimmung. Das Recht der Belassung und Aufhebung solcher Schulen, sowie die Entscheidung der Übertragung des Unterrichts nach erfolgter Zustimmung der Gemeinden liegt vollstän-

---

S. 131. Graßmann S. 53 ff. Seiler S. 156 ff. Denkschrift S. 654 ff. V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 371 ff.

[1]) „Kann gestattet werden", „kann bewilligt werden" (Art. 4).

[2]) Reger-Graßmann S. 9. Denkschrift S. 655 ff. Seydel Bd. III S. 657 ff.

[3]) V.-G.-H.-E.: Bd. XIII S. 515, Bd. XV S. 199, Bd. XVI S. 264, Bd. XXII S. 131 (abgesehen von dem in Art. 2 des Schulbedarfgesetzes vom 10. November 1861 vorgesehenen Falle), Bd. XV Seite 199.

[4]) V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 371 ff., S. 386 ff., S. 487. — V. d. K. d. R. Bd. II S. 205 v. Auer: Ich möchte nur bemerken, daß ich glaube, daß durch diese gesetzliche Bestimmung die an den bestehenden Schulen vorhandenen Besetzungsverhältnisse nicht getroffen werden, ... daß also „wenn zur Zeit in einer Gemeinde mehrere Lehrer tätig sind, die Gemeinde nicht auf Grund des Gesetzes verlangen kann, daß die Zahl der Lehrer herabgesetzt und durch eine weibliche Lehrkraft ersetzt werden kann", und Bd. II S. 254.

dig im freien Ermessen der Kreisregierung. Diese Befugnisse müssen der Staatsregierung unbedingt zustehen, da sie sich durch Übertragung des Volksschulunterrichts an Mitglieder geistlicher Gesellschaften oder religiöser Vereine für die Dauer des Bestehens solcher Schulen des wichtigsten Teiles ihres Stellenbesetzungsrechtes, nämlich der Anstellung und Abberufung der geistlichen Personen, begeben und nur im Wege des Aufsichtsrechts unmittelbaren Einfluß auf die Regelung der Volksschulverhältnisse dieser religiösen Vereinigungen sich gewahrt hat [1]).

Zur Vervollständigung des Inhalts des staatlichen Organisationsrechts wäre noch eine kurze Darstellung der Befugnis der Regierung zur Behördeninstitution geboten. Mit Rücksicht auf nachfolgende, den Behördenorganismus mitumfassenden Ausführungen bezüglich des Rechts der Staatsregierung auf Aufsicht und Leitung des gesamten Volksschulwesens kann hier davon abgesehen werden [2]).

C.

Die Übernahme des Erziehungs- und Unterrichtswesens aus der kirchlichen Machtsphäre in die staatliche Verwaltungstätigkeit und sein Ausbau kraft Anordnungs- und Einrichtungsrechts der Regierung hatte von selbst bei unmittelbarem Volksschulbetrieb das Aufsichts- und Leitungsrecht des Staates als eigentliches Recht der Unterrichtsverwaltung zur Folge, bei allen übrigen elementaren Bildungsanstalten das Verwaltungsrecht der Oberaufsicht des Staates als Ausfluß seines Staatshoheitsrechtes sowie seines obersten Rechtes und seiner ersten Pflicht der allgemeinen Fürsorge für das öffentliche Wohl. Die viel-

---

[1]) Art. 2 Abs. V d. Ges. v. 1861, V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 447 ff. und 455 ff., IX S. 711. V. d. K. d. R. Bd. II S. 230. Seydel Bd. III S. 658. Seiler S. 197 ff.

[2]) Die Bestimmungen über Schulbesuch, Schulzeit, Lehrplan, Lehrbücher, Unterrichtsgegenstände der Werktags- und Sonn- und Feiertagsschule u. s. w. sind staatsrechtlich entbehrlich. Vgl. dafür Englmann S. 535 ff., 563 ff., 601 ff., 611 ff., 623 ff., 664 ff.

fach[1]) geteilte Ansicht eines Rechtes auf mehr oder minder weitgehende Aufsicht über die öffentliche Volksschule infolge größerer oder geringerer Verpflichtungen zur Deckung des Schulbedarfs oder wegen unübertragbarer und unentziehbarer, in der Glaubenslehre begründeter Ansprüche ist nur insofern richtig, als die Staatsgewalt aus Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsgründen, da Familie und Gemeinde in erster Linie an einer gedeihlichen Entwickelung des Volksschulwesens interessiert sind, und weil der Religionsunterricht als eine der Hauptstützen auch des heutigen Volksschulsystems und die Erteilung desselben durch die Organe der Kirche, als die berufenen Vertreter religiöser Interessen, nicht aus dem Lehrplan und der Schulordnung der öffentlichen Volksschule ausgeschlossen sein sollen, diesen Faktoren nach Maßgabe der aufgestellten Normen ein Recht [2]) — zum Teil in den einzelnen deutschen Staaten sogar unter verfassungsmäßiger Garantie — der Mitwirkung bei Leitung und Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens einräumte. Ein originäres Recht steht also weder der Gemeinde noch der Kirche zu.

Die deutsche Volksschulgesetzgebung beschränkt dieses Mitwirkungsrecht von Gemeinde und Kirche verschiedenartig und verschiedenstark. Der Schwerpunkt liegt hier im Ortsschulwesen, indem die vermögensrechtliche Verwaltung der Schulangelegenheiten im Zusammenschluß mit dem Aufbringen der Mittel für Volksschulzwecke ziemlich allgemein und ausschließlich in die Hände der Gemeinden gelegt, die Leitung des gesamten Unterrichts oder nur des Religionsunterrichts, die lokale

[1]) Georg Meyer Bd. I S. 249, v. Mohl, die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. 3. Auflage Bd. II S. 12. Stein Bd. V S. 135: „Das Maß des Rechtes bestimmt sich nach dem Maß der Leistungen, welche der Staat für die Anstalten der Selbstverwaltung übernehmen muß.“

[2]) Bayern: II. Beil. z. Verf.-Urk. v. 1818 §§ 38, 39. Preußen: Allg. Landrecht II Tit. 12 §§ 1, 9, 15—17. Verf.-Urkunde von 1850 Art. 24, z. Z. noch nicht in Kraft. Sachsen: Schulgesetz von 1873 §§ 29, 37. Württemberg: Gesetz von 1836 und 1862 Art. 78 bezw. Art. 13.

und Bezirks-(Kreis-)schulaufsicht den kirchlichen Behörden zuerkannt ist. Bayern[1]) gewährt den Gemeinden vor allem rechtlichen Einfluß auf Besetzung der Lehrstellen, auf eine Vertretung in den örtlichen Schulaufsichtsbehörden, auf Handhabung der inneren Schuldisziplin, also Anteilnahme am Schulwesen nach den hierüber bestehenden Gesetzen und Verordnungen[2]), den Kirchen das allgemeine Recht der Aufsicht, Leitung und Erteilung des Religionsunterrichts, das Recht der regelmäßigen Bestellung der Distrikts- und Lokalschulinspektoren aus dem Stande der Ruraldechanten und Pfarrer[3]); doch ist die Aufstellung von Distriktsschulinspektoren weltlichen Standes nicht ausgeschlossen[4]).

Trotz dieses teilweise gesetzlich anerkannten Mitwirkungsrechtes von Gemeinde und Kirche bei Ordnung der Volksschulverhältnisse kann doch von keiner Seite ernstlich ein Anspruch

---

[1]) Preußen: Art. 24 der Verf.-Urk., der jedoch noch nicht aktuelles Recht ist, bestimmt, „daß die betreffenden Religionsgesellschaften den religiösen Unterricht leiten." Die Aufsicht über denselben ist ihnen niemals bestritten worden. Das nächste Aufsichtsrecht über die Schulen steht zu den Erzpriestern, Superintendenten, Dechanten als Lokal- und Kreisschulinspektoren (v. Rönne Bd. II S. 472). Die Gemeinde und deren Organe nehmen vor allem Teil an der Schulaufsicht, an der Berufung der Lehrer (v. Bremen S. 191, 363 ff.). Für die Verwaltung der wirtschaftlichen Angelegenheiten der Schule und Schulgemeinden sowie für die Beteiligung der Gemeinden an der äußeren und inneren Ordnung des Schulwesens sind in den Städten Schuldeputationen, in den Landgemeinden, die einen eigenen Schulverband bilden, Schulvorstände, bei konfessionell verschiedenen Gemeinden Schulkommissionen organisiert. (Gesetz v. 28. Juli 1906, § 43 ff., § 46 ff., v. Rohrscheidt S. 128, 140). In Sachsen (Gesetz v. 1873, §§ 12, 29) und Württemberg (Gesetz v. 1836/1865 Art 72, Art. 15—17) ist die Aufsicht über innere Schulangelegenheiten einem Lokalschulinspektor — in Württemberg ausschließlich ein Geistlicher — übertragen, die Aufsicht über die äußeren Schulangelegenheiten dem Schulvorstand. Löning S. 757.

[2]) Diess. Gem.-Ordn. Art. 91, 137, pfälz. Gem.-Ordn. Art. 70.

[3]) Amtsinstruktion für die Distriktsschulinspektoren v. 15. IX. 1808, Weber Bd. I S. 224.

[4]) Diess. Amtsinstr. § 4, pfälz. Amtsinstr. § 4, II. Anh. zur II. Verf.-Beil. § 6.

auf maßgebende Leitung auf Grund historischen Rechtes oder unrichtiger Schlußfolgerungen aus allgemein gefaßten verfassungsrechtlichen Normen erhoben werden. Denn grundsätzlich ist gerade das Aufsichts- und Leitungsrecht wie für alle Staatszweige so insbesondere für das vielumstrittene Volksschulrecht im Interesse einer einheitlichen ungestörten Entwickelung ein spezifisch staatliches Verwaltungsrecht, die Vollzugsorgane der staatlichen Aufsicht und Leitung in Ausübung ihrer schulamtlichen Tätigkeit Staatsbeamte. Auch die staatlicherseits getroffenen Anordnungen der Zugehörigkeit einzelner Mitglieder zentraler oder mittlerer Schulbehörden zu einer bestimmten Konfession können kirchlichen Behörden niemals irgend welches begründetes Recht auf die Volksschule einräumen[1]).

Die oberste Leitung liegt in der Hand des Staatsministeriums des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten[2]). In den einzelnen Kreisen haben die Leitung die Kreisregierungen, K. d. J., denen zur Vornahme außerordentlicher Schulbesichtigungen in den Regierungsbezirken Kreisschulinspektoren und zum Zwecke der fachmännischen Beratung wichtigerer Schulangelegenheiten Kreisschulkommissionen, wie dem Staatsministerium für die oberste fachmännische Begutachtung wichtigerer Volksschulangelegenheiten eine Landesschulkommission beigegeben ist[3]). Die unmittelbare Aufsicht über die Volksschulen ist den Distriktsschulbehörden und zwar in den unmittelbaren Städten den Lokalschulkommissionen und Magistraten, in den übrigen Gemeinden den Distriktsschulinspektionen und den Bezirksämtern übertragen, wobei in rein technischen Schulfragen und -angelegenheiten die Oberleitung der Lokalschulkommission bezw.

---

[1]) II. Anh. zur II. Verf.-Beil. § 14. Verordnung v. 27. Februar 1847, § 6. (Weber Bd. III S. 659.)

[2]) Verordn. vom 27. Februar 1847 § 5 Ziff. II. Verordn. vom 1. Dezember 1871 § 2 Ziff. 3. (Reg.-Bl. S. 1833).

[3]) Verordnung vom 13. August 1905 unter Aufhebung der Verordnung vom 1. April 1832, die Errichtung der Kreisscholarchate betr. (Reg.-Bl. S. 293). Amtsinstr. v. 30. Juni 1873 (Weber Bd. X S. 50), M.-E. vom 8. Mai 1875 § 19 und 17. Novbr. 1876 (Weber Bd. X S. 724, Bd. XI S. 670).

der Distriktsschulinspektion, in bestimmt ausgeschiedenen gemischten Schulangelegenheiten den Magistraten und Lokalschulinspektionen bezw. der Distriktsverwaltungsbehörde gemeinsam mit dem Distriktsschulinspektor zusteht[1]). Den Distriktsschulinspektionen sind die Lokalschulinspektionen (für die Pfalz die Ortsschulkommissionen) und den Lokalschulkommissionen die Stadtbezirksinspektionen untergeordnet[2]). Die mannigfache Gliederung der Leitungs- und Aufsichtsbehörden zeigt gegen unten dem weitverzweigten Volksschulenbestand entsprechend eine größere Dezentralisation unter genauer Scheidung nach konfessionellen Momenten[3]) und größeren Einfluß von Gemeinde und Kirche auf innere und äußere Schulverhältnisse nach oben eine fachmännische Zentralisation nach Art des auf einheitlicher hierarchischer Einteilung beruhenden Ministerialsystems. Mit der Schaffung[4]) der Landesschulkommission und der Kreisschulkommissionen wurde den nichtstaatlichen, an der Volksschule interessierten Faktoren eine Beteiligung auch an der Zentralschulleitung ermöglicht.

Die Fürsorge für Unterricht, Bildung und Geisteskultur muß ein moderner Staat zu seinen wesentlichsten Aufgaben zählen. Bereits bei der Organisation der Ministerien vom 29. Oktober 1806 wurde deren Bedeutung erkannt durch Übertragung der Aufsicht und Leitung über alle Gegenstände geistiger wie sittlicher Bildung als Nationalerziehung, Schulwesen an das Staatsministerium des Innern, fand verfassungsmäßigen Ausdruck im II. Anhang zur II. Verfassungsbeilage, wonach die Aufsicht und die Anordnungen über den gesamten Unterricht mit Ausnahme des Religionsunterrichts als ein Staatspolizeigegenstand lediglich zur Kompetenz der Regierungen und des

[1]) Amtsinstruktion v. 15. September 1808, Form.-Verord. vom 17. Dez. 1825. M.-E. v. 24. Juli 1833 (Weber Bd. II S. 697).

[2]) Verordn. v. 22. März 1821 (Weber Bd. II S. 60), M.-E. v. 5. Juli 1822 (Weber Bd. II S. 129) und M.-E. v. 15. April 1824 (Weber Bd. II S. 210) und M.-E. vom 24. Juni 1839 (Weber Bd. III S. 289).

[3]) Zitierte Amtsinstr. § 3; zit. M.-E. v. 24. Juli 1833 Ziff. I. Verordnung vom 26. August 1883 § 13 Abs. 7.

[4]) Vordnung vom 13. August 1905.

Staatsministeriums des Innern nach den darüber bestehenden gesetzlichen Einrichtungen gehören [1]).

Auf die Distriktsschulbehörden und die nur für den fachmännischen Teil des Schulwesens berufenen Ortsschulbehörden soll wegen späterer Erörterung hier nicht eingegangen werden. Zur Zuständigkeit des Staatsministeriums des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten gehören als Kultusministerium alle auf Religion und Kirche sich beziehenden Gegenstände, als Unterrichtsministerium alle Gegenstände der Erziehung, des Unterrichts, der sittlichen, geistigen Bildung und die dafür bestehenden Anstalten [2]). Den Kreisregierungen obliegt die Sorge für Förderung des gesamten Schul- und Erziehungswesens, die Aufsicht auf die Vollziehung der Unterrichtsnormative und Lehrordnungen, die Oberaufsicht auf alle Volks-, Feiertags- und Fortbildungsschulen, Bewahrung der den Zwecken des Unterrichts und der Erziehung gewidmeten Fonds, Anstellung der Lehrer an den Volksschulen, überhaupt in der Regel alle jene Gegenstände, welche im höchsten Ressort dem Ministerium des Innern [3]) zugewiesen sind, insoferne sie Gegenstand der Kreisverwaltung sein können und nicht besonderen Stellen zugeteilt sind [4]).

---

[1]) Prinzip des preußischen Schulaufsichtsgesetzes von 1872: „Die Aufsicht über alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten steht dem Staate zu.“ Preußen: Ministerium der geistlichen Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, Provinzialrat, Kreisausschuß, städtische Schuldeputationen, Schulvorstände auf dem Lande. Baden: Grundlegende Verordnung vom 15. Mai 1834 mit vielen Erweiterungen: Oberschulbehörde (Oberrat für Juden) mit Religions- und Schulkonferenzen; dann die Bezirksbehörden mit Bezirksvisitationen; örtlich der Pfarrer als Schulinspektor mit dem Schulvorstand aus der Gemeinde gebildet. Über oder neben der Oberschulbehörde eine Oberschulkonferenz. (Stein Bd. V S. 118 ff. Loening S. 754 ff.).

[2]) Verordnung v. 27. Febr. 1847 (Weber Bd. III S. 659) § 5 Ziff. I u. II. Form.-Verordn. v. 1825 §§ 61, 62. Verordn. v. 15. Dez. 1846 (Weber Bd. III S. 652) § 6, vom 16. März 1849 (Weber Bd. IV S. 27) § 1, vom 1. Dez. 1871 (Weber Bd. IX S. 161) §§ 2, 3, v. 4 Juni 1903 (G.-V.-Bl. S. 259).

[3]) Nunmehr Ministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten.

[4]) Formationsverordnung v. 1825 § 29 und § 38 ff. Vergleiche

Kurz noch ist hinzuweisen auf die Gründung von Erziehungs- und Unterrichtsanstalten durch Korporationen, Vereine oder Private. Überall ist zum Betriebe solcher Anstalten die Genehmigung der oberen Schulbehörde notwendig[1]). Bedingt durch den Nachweis wissenschaftlicher und sittlicher Befähigung zur Leitung, durch hinreichende und entsprechende Berufsbildung und durch den Besitz der zur Unterhaltung erforderlichen Mittel bestimmt sich das private Elementarunterrichtswesen nach den allgemeinen Grundsätzen des Volksschulunterrichts. Der Schulzwang brachte ja nicht ein Monopol für den Besuch der öffentlichen Schule, vielmehr kann der Erfüllung der Schulpflicht auch in den Privatschulen bei Vorhandensein der rechtlichen Voraussetzungen Genüge geschehen[2]). Da diese Privatunternehmen Anstalten von öffentlicher Bedeutung sind, so unterliegen sie gleich den von Kirchen gegründeten Anstalten den gesetzlichen Bestimmungen über Privatlehr- und Erziehungsanstalten. Der Staat wahrt sich seinen Einfluß auf alle diese Anstalten durch das ihm zustehende Oberaufsichtsrecht[3]) und sichert sich so mittelbar das Verfügungsrecht durch Erteilung und Zurücknahme der Genehmigung sowie Anordnung der Schließung der Anstalten.

Das staatliche Aufsichtsrecht umfaßt somit organisatorisch wie finanziell, nach außen wie nach innen, das öffentliche und das Unterrichtswesen in Privatschulen, durch Privat- und Hauslehrer, wobei den Selbstverwaltungskörpern infolge ihrer Beteiligung an der Fürsorge für äußeren Bestand und inneres

---

auch Englmann Seite 112 ff. und 127 ff. Muggenthaler 67 ff., 75 ff.

[1]) Verordn. v. 18. April 1873 (Weber Bd. IX S. 748), nunmehr V. v. 10. Mai 1905 (K. A.-Bl. S. 179). P.-St.-G.-B. Art. 59. Preußen: Kab.-Ord. v. 10. Juni 1834, Min.-Instr. v. 31. Dez. 1839 § 1 (v. Bremen S. 724 ff.). Württemberg: Schulgesetz von 1836, Art. 25. Baden: Ges. v. 1868, § 103.

[2]) Vgl. auch Georg Meyer Bd. I S. 242. Schulze Bd. II S. 346. Loening S. 767 ff.

[3]) Zit. Verordn. § 12.

Gedeihen der Volksschule nur insoweit Aufsichtsrechte eingeräumt sind, als ihnen vom Staate Verwaltungsrechte übertragen wurden.

D.

Aus der Zweckbestimmung der Volksschule und aus ihrem Wesen als einer öffentlichen Erziehungs- und Unterrichtsanstalt folgt die Notwendigkeit, den Organen der Schule zur Durchführung der ihnen gestellten Aufgaben ein subjektives Schulstrafrecht zuzuerkennen. Die Unentbehrlichkeit desselben, vornehmlich in dem Mittel der körperlichen Züchtigung neben mündlichen Ermahnungen, Verweisen, Rügen und Vorhaltungen, ist so offensichtlich, daß fast kein deutscher Staat außer Preußen eine gesetzliche [1]) Regelung des Züchtigungsrechtes für notwendig hielt, obwohl zweifellos die persönliche Freiheit des einzelnen in Mitleidenschaft gezogen wird. Eine oberstgerichtliche [2]) Entscheidung folgert das Züchtigungsrecht „aus der Natur des Verhältnisses, in welches Eltern und die an deren Stelle tretenden Personen durch ihren Beruf, die Kinder und Schüler zu erziehen und zu unterrichten, zu diesen gestellt sind.“ „Das Züchtigungsrecht wird fast allenthalben als ein selbstverständliches, durch Gewohnheitsrecht sanktioniertes Attribut des Lehramtes betrachtet, das aber ebenso unbestritten der reglementären Gewalt der Schulaufsichtsbehörden unterworfen ist“ [3]).

Das Züchtigungsrecht liegt also in der Anstaltsgewalt der Volksschule, sein Zweck [4]) und Inhalt richtet sich nach Zweck

---

[1]) Gerichtssaal Bd. 42 S. 14.

[2]) Urteil des Kompetenzgerichtshofes v. 14. Mai 1870 (Schneider und v. Bremen, Volksschulwesen, Bd. III S. 221).

[3]) Gerichtssaal a. a. O.

[4]) Württemberg: M.-E. v. 25. März 1895: „Der Zweck der Schulstrafen besteht demgemäß in der Durchführung derjenigen sittlichen Anforderungen, welche die Volksschule vermöge ihrer gesetzlichen Erziehungsaufgabe an ihre Schüler zu stellen hat, insbesondere auch in der Erhaltung von Zucht und Ordnung innerhalb der sittlichen Gemeinschaft der einzelnen Anstalt selbst, sowie zugleich in der Besserung derjenigen Schüler, welche jenen sittlichen Anforderungen zuwiderhandeln (Schneiderhahn S. 273).

und Aufgabe der öffentlichen Volksschule. Die Schulzucht ist der Ausfluß der rechtlichen Erziehungsgewalt der Volksschule, gegründet auch auf den allgemeinen Schulzwang, der für die Volksschüler die Pflicht rechtlicher Unterordnung unter die Anstaltsgewalt der Volksschule fordert. Als zum Verwaltungsorganismus der Schule gehörig ist das Schulstrafrecht wesentlich disziplinärer Natur, unabhängig von der elterlichen Zucht, obwohl ein Zusammenwirken von Elternhaus und Schule zur Ermöglichung einer Charakterbildung unbedingt erforderlich ist. Gesetzlich [1]) und demgemäß dem öffentlichen Strafrecht unterworfen, ist fast ausschließlich nur die Überschreitung des Züchtigungsrechtes geregelt, während alle übrigen Bestimmungen über Umfang, Aufgabe, Inhalt der Schulzucht ihre natürliche Grenze und Unterlage in den Verwaltungsverordnungen und Anweisungen der Schulbehörden finden. Auch das bayerische Volksschulrecht geht offenbar von der Annahme aus — nach Art. 58 P.-St.-G.-B. zu schließen —, die Schulordnung und damit die Zulässigkeit der Anordnung von Schulstrafen im Verwaltungswege festlegen zu können.

Die Grundlagen des bayerischen Schulstrafrechts bilden neben den Amtsinstruktionen für Lokal- und Distriktsschulinspektionen von 1808 und für die Ortsschulkommission von 1817 vor allem die Ministerialentschließungen vom 20. Mai 1815 [2]), vom 28. Mai 1863 [3]), vom 8. Jan. 1866 [4]) und vom 9. Februar 1883 [5]).

[1]) Preußen: A.-L.-R. Teil II Titel 12 §§ 50—53. Die Schulzucht darf niemals bis zu Mißhandlungen, welche der Gesundheit der Kinder auch nur auf entfernte Art schädlich werden können, ausgedehnt werden.

[2]) Weber Bd. I S. 473.

[3]) Weber Bd. VI S. 180.

[4]) Weber Bd. VI S. 561.

[5]) Weber Bd. XVI S. 116. Preußen: Kabinettsordre vom 14. Mai 1825, Schulordnung vom 11. Dezember 1845. Aufhebung allgemeiner Anordnungen über die Ausübung des Züchtigungsrechts in präskriptiver Form vom 3. April und 22. Oktober 1888, vom 19. Januar 1900. (v. Bremen S. 623 ff.) Württemberg: Die Handhabung der Schulzucht in den Volksschulen, Minist.-Verf. v. 25. März 1895.

Ueberall[1]) steht den Volksschullehrern als Ausfluß ihres Erziehungsrechtes die Befugnis zu, in selbständiger Weise das Züchtigungsrecht gegenüber den Schulkindern zu handhaben, wobei in besonders schweren Fällen gewisse Voraussetzungen, wie Verständigung oder Einwilligung der Schulaufsichtsbehörde, erfüllt sein müssen. Nach der Verordnung von 1815 fehlte jedoch dem Lehrer das selbständige Züchtigungsrecht, indem sie allgemein verordnete, daß der Lokalschulinspektor die Strafe zu diktieren und der Schulpedell sie zu vollziehen habe und daß nicht zugegeben werden könne, „daß die Lehrer und Lehrerinnen in den Volksschulen sich wieder, wie ehedem, der Rute oder eines Stäbchens zur Bestrafung fehlender Schulkinder bedienen." Diese Vorschrift besteht an und für sich heute noch zu Recht, da weder Gesetz noch Verordnung sie beseitigt haben. Aber trotzdem hat sich der Rechtszustand im Laufe der Zeit herausgebildet, daß die Volksschullehrer an Stelle der Schulinspektoren die körperliche Züchtigung in der Schule mittels Rute oder Stäbchen ausübten[2]).

Bei der Handhabung des Züchtigungsrechts hat der Volksschullehrer sich von jeglichem Maß übertriebener Strenge wie bedenklicher Milde und Lässigkeit fern zu halten, wenn er sich nicht straf- bezw. disziplinarrechtlich verantwortlich machen

---

Gesetz, betr. die allgemeine Fortbildungsschule und die Sonntagsschule, sowie sonstige Bestimmungen über die Volksschulen v. 22. März 1895 Art. 11. (Schneiderhahn S. 237 ff., S. 7 ff.)

[1]) Preußen: Verordnung v. 1845 § 10: „Die Bestrafung der Schulkinder durch den Lehrer darf die Grenzen einer mäßigen elterlichen Zucht nicht überschreiten. Wo der Lehrer mittels derselben die Schuldisziplin nicht zu erhalten vermag, hat er dem Pfarrer Anzeige zu machen, welcher allein oder in schwierigeren Fällen in Gemeinschaft mit dem Schulvorstande die nötigen Maßregeln trifft." (v. Bremen a. a. O.) Württemberg: Min.-Verf. v. 1895. Die unmittelbare Verhängung der Schulstrafen steht dem Lehrer zu, jedoch die Verhängung des Verweises vor der Schule und vor der Ortsschulbehörde sowie des strengeren Arrestes ist der Ortsschulbehörde vorbehalten. (Schneiderhahn a. a. O.)

[2]) Vgl. ausführlich Bezold S. 8 ff.

will. Näher auf die Erziehungsaufgabe[1]) der Schule, auf den Gegenstand der Schulzucht, nämlich die der Ahndung mit Schulstrafen unterliegenden Handlungen, sowie auf die Mittel zur Herstellung und Erhaltung der Schulzucht, auf die Art und Zahl der zulässigerweise zu verhängenden Schulstrafen hier einzugehen, kann nicht in der Absicht noch im Rahmen dieser Darstellung liegen[2]). Nur bezüglich des Verhältnisses der Schuldisziplinargewalt zur Strafgerichtsbarkeit bei Überschreitung des Züchtigungsrechtes sei eine Bemerkung gestattet.

Grundsätzlich schließt die Anwendung des öffentlichen Strafrechts Maßnahmen disziplinarrechtlicher Natur von seiten der Schulaufsichtsbehörden nicht aus[3]). Nur insoweit ermangelt den Schulverwaltungsverordnungen und Dienstanweisungen eine die öffentlichen strafrechtlichen Normen bindende Kraft, als bei Überschreitung des Züchtigungsrechts die subjektiven und objektiven Tatbestandsmerkmale der §§ 223, 223a, 230, 232 und 340 des Reichsstrafgesetzbuches in Verbindung mit § 11 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz vorliegen, nach welch' letzterer Bestimmung die gerichtliche Verfolgung von Beamten an eine Vorentscheidung der Verwaltungsbehörde zwar gebunden, jedoch die Vorentscheidung nur darauf beschränkt ist, ob der Beamte sich einer Amtsüberschreitung schuldig gemacht hat oder nicht.

Nach der konstanten Praxis des Reichsgerichtes finden

[1]) Die von Gneist (Holtzendorff's Enzyklopädie Bd. III S 617) vertretene Ansicht, daß die Schule in erster Linie Unterrichtsanstalt ist, verbunden mit der Lehre der Religion, wird widerlegt durch die Aufgabe der Volksschule, insbesondere durch das Schulstrafrecht. Erziehung und Unterricht sind die gleichwertigen Schulfaktoren. Unrichtig ist auch, der Unterricht in der Volksschule ist das vorzüglichste Mittel zur Erziehung. (Vgl. auch Seydel Bd. III S. 659).

[2]) Vgl. vor allem für Bayern: Englmann S. 659 ff., Bezold, Das Züchtigungsrecht in der bayerischen Volksschule. Für Preußen: v. Rönne, Unterrichtswesen: Bd. I S. 718 ff. Schulerziehung und S. 730 ff. Schulzucht.

[3]) Ausf.-Ges. z. R.-St.-P.-O. v. 18. August 1879, Art. 3 Z. 1. Ministerialentschließung v. 8. Januar 1866.

für den Volksschullehrer als öffentlichen[1]) Beamten bei Überschreitungen des Züchtigungsrechtes und dadurch herbeigeführter Körperverletzung die Bestimmungen des § 340 des R.-St.-G.-B. Anwendung[2]). Die Voraussetzung der Strafbarkeit der von dem Volksschullehrer bei Ausübung seines Züchtigungsrechtes dem Schüler zugefügten Körperverletzung ist ihre Widerrechtlichkeit, welche immer, selbst wenn die Züchtigung in ihrer Wirkung einen Eingriff in die körperliche Integrität im Sinne der §§ 223, 340 St.-G.-B. darstellt[3]), entfällt, wenn das zuständige Landesrecht dem Lehrer ein Recht zur Züchtigung einräumt. Landesrecht begreift in sich nicht nur das erlassene Gesetz, sondern jede von der zuständigen Behörde ergangene allgemein bindende Norm über das Züchtigungsrecht[4]). Zum Erlasse solcher Bestimmungen sind in Bayern die Kreisregierungen zuständig[5]). Werden die landesrechtlichen Grenzen des Züchtigungsrechtes vorsätzlich oder fahrlässig überschritten[6]), so ist die Züchtigung beim Vorliegen der objektiven Tatbestandsmerkmale der Körperverletzung widerrechtlich und daher strafbar, jedoch nicht allgemein, insbesondere nicht, wenn dem Lehrer nur Verfehlungen bei der Anwendung der ihm gestatteten Züchtigungsmittel zur Last liegen, oder wenn er bei Beurteilung der Frage irrt, ob das Verhalten des Schülers hinreichend Anlaß zur Züchtigung bot oder, wenn er hinsichtlich des Maßes der anzuwendenden Züchtigung Mißgriffe begeht. In diesen Fällen ist nur disziplinäres Einschreiten zulässig[7]).

[1]) Vgl. Bezold S. 53.

[2]) Entsch. d. R.-G. Bd. 5 S. 129.

[3]) Entsch. d. R.-G. Bd. 11 S. 10, Bd. 5 S. 129, Bd. 9 S. 302, Bd. 16 S. 34.

[4]) Entsch. d. R.-G. Bd. 15 S. 378, Bd. 5 S. 195, Bd. 19 S. 268.

[5]) In Preußen die Bezirksregierungen (Regierungsinstruktion v. 23. Oktober 1817, § 18, v. Rönne, Unterrichtsw. S. 270).

[6]) Entsch. d. R.-G. Bd. 20 S. 95, Bd. 23 S. 162.

[7]) Entsch. d. R.-G. Bd. 20 S. 98. Bd. 19 S. 270. Vgl. im übrigen auch M.-Bl. f. K. u. Sch. 1888 S. 364 ff., 366 ff., 370 ff. v. Schwarze, Das Züchtigungsrecht der Lehrer und das Strafgesetzbuch im Gerichtssaal Bd. 29, S. 597 ff., ferner Keßler, Gerichtssaal Bd. 41 S. 161 ff., ebenda Stenglein Bd. 42 S. 1 ff. Bezold S. 51 ff., S. 71 ff.

Aus der Darstellung der rechtlichen Stellung des Staates zur Volksschule ergibt sich als unanfechtbares Resultat, daß die öffentliche Volksschule eine Staatsanstalt insofern ist, als sie niemals mangels der oben aufgeführten, dem Staate allein zustehenden, grundlegenden Rechte nach Art und Begriff Gemeinde- oder Kirchenanstalt sein kann.

III. Teil.

Die rechtliche Stellung der Gemeinde zur Volksschule in Bayern.

Der gesetzlichen Bestimmung im Art. 1 des bayerischen Volksschulbedarfgesetzes von 1861, die deutschen Schulen sind Gemeindeanstalten, steht die Rechtsnorm des preußischen allgemeinen Landrechts [1]) gegenüber mit der Definition der Volksschule als einer Veranstaltung des Staates. Beide Staaten überweisen primär den politischen Gemeinden die Sorge für Errichtung und Bestand von Volksschulen, subsidiär mangels privater Rechtstitel trägt im Falle nachgewiesenen Unvermögens der Staat die Schullast [2]). Das neue Schulbedarfgesetz von 1902 überging die gesetzliche Fixierung des Begriffes, Volksschule, mit Stillschweigen. In Ermangelung einer gesetzlichen Charakterisierung der Volksschule im neuen Schulbedarfgesetze von 1902 darf keineswegs ein Rückgriff auf das Schulbedarfgesetz von 1861 erfolgen, weil das Gesetz von 1861 rechtlich nicht mehr besteht, und weil die gesetzgeberische Absicht, welche zwar nicht rechtverbindliche Kraft beansprucht, eine diesbezügliche Ausschaltung als dem Rechte und der Wirklichkeit entsprechend anstrebte. Die nicht geschickte Formulierung der gemeindlichen Verpflichtung zur Bestreitung des Schulbedarfs im Zusammenhalt mit der unlogischen Schlußfolgerung aus dem gemeindlichen Anstaltscharakter auf die Notwendigkeit einer gemeindlichen

[1]) A. L.: Teil II Titel 12 § 1.

[2]) Sch.-B.-G. v. 1902 Art. 1. Preußen: Verf.-Urkunde Art. 25 (v. Bremen S. 162).

Verbindlichkeit zur Tragung der Schullast fanden eine autoritative Interpretation in der ministeriellen Erklärung[1]), daß „der ausschließliche Zweck des gegenwärtigen Satzes sei, festzustellen, in welcher Weise die Dotation der deutschen Schulen aufgebracht werden soll", eine nicht zu beanstandende Modifikation in dem Entwurf des Volksschulgesetzes von 1867[2]), welcher von der Volksschule als einer öffentlichen Anstalt spricht und eine befriedigende, staatsrechtliche Bedenken beseitigende Lösung im Gesetze von 1902, wenn man berücksichtigt, daß es nur ein Volksschulbedarfgesetz ist.

Gleich den bayerischen Bestimmungen über die Träger der Schullast obliegt in Preußen die Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vorbehaltlich der besonderen Vorschriften des Schulunterhaltungsgesetzes vom 28. Juli 1906 den bürgerlichen Gemeinden und selbständigen Gutsbezirken unter ergänzungsweiser Beteiligung des Staates an der Aufbringung der Kosten[3]).

Auch die vermögensrechtliche Verwaltung der Volksschulen in Preußen[4]) liegt gleich der in Bayern dem Gemeindeverband

[1]) V. d. K. d. R. Prot. Bd. III S. 287 ff. (Staatsminister v. Zwehl).

[2]) V. d. K. d. A. 1866/68 Beil. Bd. III S. 3.

[3]) Preußisches Schulunterhaltungsgesetz von 1906, § 1 (v. Rohrscheidt S. 48).

[4]) Die Begründung des preußischen Volksschulunterhaltungs-Gesetzentwurfs vom 11. Januar 1892 bemerkt hiezu: „Für die Verwaltung der wirtschaftlichen Angelegenheiten der Schule und der Schulgemeinden, sowie für die Beteiligung der Gemeinden an der äußeren und inneren Ordnung des Schulwesens bestehen im preußischen Staat fast überall Schulvorstände unter verschiedenen Namen und mit sehr verschiedener Zuständigkeit. Teils ist ihnen eine Beteiligung bei der Verwaltung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten (so besonders den Schuldeputationen in den Städten, den Schulvorständen in Nassau), teils nur die äußere Ordnung des Schulwesens (so den ländlichen Schulvorständen in den meisten alten Provinzen, neben denen dann zuweilen besondere Repräsentanten als Vertreter der Schulsozietäten fungieren), teils daneben die Vertretung der Schulgemeinden (so den Schulvorständen in Hannover) übertragen. (v. Bremen S. 512.)

ob, natürlich unter entsprechender Rücksichtnahme auf die nach Territorien verschiedene Zusammensetzung der Schulbehörden. Trotz des Programmsatzes des allgemeinen Landrechts der Volksschule als Staatsanstalt wird man gleich den schulrechtlichen bayerischen Vorschriften über den Charakter der Volksschule [1]) annehmen müssen, daß die vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Volksschule zu dem eigentlichen Wirkungskreis [2]) der politischen Gemeinden gehören. Wenn die rechtsrheinische Gemeindeordnung [3]) vom 29. April 1869 den Gemeindebehörden Anteilnahme am Schulwesen nach den hierüber bestehenden Gesetzen und Verordnungen gewährt, so will sie den bisher den Gemeinden gewahrten rechtlichen Einfluß auf eine gedeihliche Entwickelung der Volksschulverhältnisse erhalten wissen, aber niemals kann aus dieser gesetzlichen Bestimmung gefolgert werden eine Zuständigkeit der Gemeinden in Schulangelegenheiten vermögensrechtlicher Natur nur insoweit, als staatliche Gesetze ihnen eine solche einräumen. Denn so ausschließlich den Gemeinden die Führung des Gemeindehaushaltes, insbesondere die Verwaltung des Gemeinde- und örtlichen Stiftungsvermögens, die Beschaffung der zur Bestreitung der gemeindlichen Ausgaben erforderlichen Mittel als wesentlichstes und eigentliches Arbeitsfeld ihres eigenen Wirkungskreises zusteht [4]), ebenso unbeschränkt obliegt ihnen die gesamte, auf das Volksschulwesen bezügliche finanzielle Gebahrung hinsichtlich der eigentlichen Gemeindeschulen, die Führung des gesamten Haushaltes der Schulen

[1]) Denkschrift S. 646 ff.: Ebenso in Württemberg, Sachsen, Baden.

[2]) Darunter begreift man diejenigen Aufgaben, welche den Gemeinden kraft eigenen Rechtes und nach ihrem natürlichen Berufe zukommen, während zum übertragenen Wirkungskreis diejenigen Verwaltungsgeschäfte zählen, welche an sich in die Aufgabe und Zuständigkeit des Staates fallen, aber von diesem den Gemeinden überlassen sind, welche daher von den Gemeindebehörden im Auftrage des Staates, in der Eigenschaft von Regierungsorganen besorgt werden. (v. Kahr, Gem.-Ord. Bd. II S. 9.)

[3]) Art. 91 und 137, pfälzische Gemeindeordnung, Art. 70.

[4]) v. Kahr a. a. O. S. 760.

einschließlich der Beschlußfassung über Behandlung des Schulvermögens [1]). Denn das Bestimmungsrecht über alle diese vermögensrechtlichen Angelegenheiten kommt den Gemeinden als Selbstverwaltungskörpern nicht erst seit 1869 oder 1861 zu, sondern solange ein geordnetes Gemeindewesen besteht. Wohl gehört die Anteilnahme der Gemeinden an einer Vertretung in den Ortsschulaufsichtsbehörden, das Recht der Antragstellung bei Umwandlung der in der Gemeinde bestehenden Konfessionsschulen in konfessionell gemischte Schulen, die Befugnis der Übertragung der Funktion eines Lokalschulinspektors für gemischte Schulen an einen fachmännisch gebildeten Laien zum übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden als Correlat ihrer Verpflichtung zur Aufbringung des Schulbedarfs, nicht aber der den Gemeinden zustehende — wenn auch durch Art. 22 des neuen Gesetzes das Vorschlagsrecht beschränkt wurde — Einfluß auf die Besetzung der Lehrstellen als Folge der freiwilligen Übernahme der Schullasten, nachdem fromme Stiftungen und Vermächtnisse zur Errichtung von Schulen versagten [2]).

Der eigene Wirkungskreis der Gemeinde umfaßt unbedingt alles, was der Gemeinde weder gesetzlich zu tun geboten, noch gesetzlich zu tun verboten ist, und die Gemeinden sind im übertragenen Wirkungskreis nur zu dem zuständig, wozu sie ausdrücklich als zuständig erklärt werden [3]). Von übertragenen Aufgaben an die Gemeinden nach dem Gesetze von 1902 kann aber dann keine Rede sein, wenn die Stadtgemeinden die Höhe der im Gesetze fixierten Volksschullasten, speziell bezüglich der Mindestgehalte der Volksschullehrer, aus eigener Initiative überschritten hatten, wobei ihnen eine Grenze für das Maß gegemeindlicher Aufwendungen zu Volksschulzwecken nur insofern gesteckt ist, als eine finanzielle Überlastung der Gemeinde und damit eine notwendige Vernachlässigung der übrigen Gemeindezweige nicht eintreten soll. So klar gerade bei den Stadtgemeinden, die finanziell leistungsfähiger sind wie im großen und

---

[1]) Seiler S. 72.
[2]) Elbert S. 1 ff. und 9 ff.
[3]) Seydel Bd. II S. 20. Steininger S 10.

ganzen die Landgemeinden, ihr freies Bestimmungsrecht über finanzielle Fragen des Volksschulrechts zu tage tritt, ebenso rechtlich unabhängig zeigt sich dieses Selbstverwaltungsrecht in eigenen Gemeindenangelegenheiten bei den Landgemeinden. Nur der Umstand, daß diese verhältnismäßig eine weniger günstige finanzielle Stellung mangels der den Städten zur Verfügung stehenden Einnahmequellen aufzuweisen haben, somit auch die Beschaffung der für den persönlichen und sachlichen Bedarf der Volksschule notwendigen Mittel schwerer hält, sowie die Tatsache, daß eine ausreichende Besoldung des Lehrpersonals mitbeiträgt zur Erlangung einer hohen Bildungsstufe der Volksschule, veranlaßten die Regierung, auf dem Wege der Verordnung und des Gesetzes einzugreifen, um eine Desorganisation [1]) und Destruktion des gesamten Volksschulwesens hintanzuhalten. Abstrakt genommen und von anderen, eine gesetzliche Regelung erforderlichen Gegenständen der Volksschule, insbesondere auch von einer Sicherung des Rechtes auf ein Mindestgehalt ganz und gar abgesehen, wäre z. B. eine Gesetzgebung behufs finanzieller Besserstellung des Lehrpersonals völlig zwecklos, wenn Landgemeinden in gleicher Weise wie fast alle Stadtgemeinden den gesetzlichen Anforderungen auf Bereitstellung von Mindestgehalten längst und weit darüber hinaus Genüge geleistet hätten. Ein verwaltungsrechtliches staatliches Aufsichtsverfahren nach Art des Art. 157 der rechtsrheinischen und Art. 89 der pfälzischen Gemeindeordnung würde vollständig und ausreichend die spärlichen gesetzlichen Bestimmungen über das Volksschulwesen vertreten und ersetzen. Auch Graßmann [2]) stellt nicht in Abrede, „daß die bisherige Entwickelung dahin geht, die Stadtschulen allmälich in Gemeindeanstalten auch im verwaltungsrechtlichen Sinne umzugestalten, während die staatliche Natur der Landschulen gerade durch das neue Gesetz, auch nach der finanziellen Seite hin, immer mehr hervortritt". Diese Erscheinung ist natürlich nur eine Folge der finanziellen schwachen

[1]) V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 328 (Staatsminister v. Landmann).

[2]) Graßmann Sch.-B.-G. S. 15.

Leistungsfähigkeit der meisten Landgemeinden; diesem Übelstand sucht gerade das auf dem Prinzip der ausgleichenden Fürsorge zwischen armen und leistungsfähigen Gemeinden aufgebaute neue Schulbedarfgesetz abzuhelfen.

Nach richtiger Ansicht, welche auch die Staatsregierung [1]) teilt, ist daher die Volksschule eine Anstalt gemischten Charakters [2]). In Gegenständen des Anordnungs- und Organisationsrechts sowie der technischen Leitung und Beaufsichtigung ist sie eine Staatsanstalt, bezüglich der vermögensrechtlichen Angelegenheiten eine Gemeindeanstalt. Diesen Standpunkt rechtfertigt die Geschichte und der gegenwärtige Stand der Volksschule, machen nicht unhaltbar staatsrechtliche Gründe und stützen vor allem staatswirtschaftliche Erwägungen [3]).

A.

Eine Folge der positivrechtlichen Bestimmung für den regelmäßig obligatorischen Besuch der öffentlichen Volksschule ist die staatliche Regelung der Verbindlichkeit für Herstellung und Unterhaltung der Schulen. Ausgehend von einer primitiven Naturalbewirtschaftung der Schulen und Schulstellen von seiten der Gemeinden und Gutsherrschaften, gewährte im Laufe des 17. Jahrhunderts das Gebührenprinzip durch Einführung des Schulgeldes eine weitere finanzielle Garantie des Volksschulbestandes, welcher jedoch schon im 18. Jahrhundert zum Teil seine Dotation in sachlicher wie persönlicher Hinsicht aus den allgemeinen Mitteln der Gemeinden erhielt. Diese gemeindliche Schullast oblag im Norden und Osten Deutschlands besonderen Verbänden (Schulgemeinden, Schulsozietäten, Schulverbände), welche, mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet, zu diesem Zwecke gebildet waren und aus der Gesamtheit der selbständigen

---

1) V. d. K. d. A. a. a. O.

2) Vgl. auch Seiler S. 65 ff. Piloty Bl. f. a. Pr. Bd. 52 S. 334. Englmann—Stingl S. 760 ff. § 175. Jehle S. 24 ff.

3) Vgl. insbes. Denkschrift S. 642—648 f. Entwurf S. 341; V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 86 ff., 150, 325 ff.

Bewohner eines räumlich abgegrenzten Bezirkes bestanden, im südlichen und westlichen Deutschland den politischen Gemeinden[1]).

War in Bayern[2]) schon seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts bei den einfachen Schulsprengeln der Wirklichkeit, wenn auch nicht dem Rechte nach das Gemeindeprinzip allgemein zur Anerkennung und Durchführung gelangt, so findet dasselbe bei den zusammengesetzten Schulsprengeln erst seit Erlaß des neuen Schulbedarfgesetzes eine konsequentere Anwendung[3]), indem die Aufbringung des gesamten Schulbedarfs den interessierten politischen Gemeinden zugeteilt wurde. Verhältnismäßig einfach gelagert sind in finanzieller Hinsicht die rechtlichen Verhältnisse des Schul- und Gemeindewesens bei öffentlichen Volksschulen, deren Sprengel mit den Gemeindemarkungen zusammenfallen.

Schon nach den kurfürstlichen Entschließungen vom 5. Februar 1771 und 4. Oktober 1783 oblag den die Gemeindeverbände vertretenden Ortsobrigkeiten die Übernahme des Schulaufwands als gesetzliche Last auf die Gemeindekasse[4]). Die Verordnung vom 17. April 1802 trug den Ortsgemeinden die

---

[1]) Georg Meyer Bd. I S. 246. Holtzendorff's Rechtslexikon Bd. III S. 604 ff.

[2]) Für die Provinz Preußen hat die Schulordnung vom 11. Dezember 1845 §§ 38—42 das sogenannte Sozietätsprinzip verlassen und an dessen Stelle das sogenannte Kommunalprinzip gesetzt, wonach die Schulbedürfnisse in der Regel ebenso wie die Kommunallasten aufzubringen sind (v. Rönne Bd. II S. 465). Die Durchführung der Kommunalisierung nunmehr an Stelle der bisherigen Unterhaltungspflicht der Schulsozietäten u. s. w. ist der Hauptzweck des neuen Gesetzes von 1906 (von Rohrscheidt S. 49). — Württemberg: V.-Sch.-G. Art. 11 und 12, 18—22. Baden: Elem.-Unt.-G. §§ 6 und 7. Sachsen hat dagegen Sprengelprinzip: V.-Sch.-G. v. 1873 §§ 7 und 9.

[3]) Nach Seydel (Bl. f. a. Pr. Bd. 38 S. 84 ff. und Staatsrecht Bd. III S. 674 ff.) und Bl. f. a. Pr. Bd. 17 S. 197 ff., Bd. 38 S. 241 ff., Reger-Graßmann, Sch.-B.-G. S. 30 bestand im alten Sch.-B.-G. Art. 7 Abs. III das Gemeindeprinzip, nach der Praxis des Verwaltungsgerichtshofes (Bd. 3 S. 561 ff., Bd. 11 S. 343, Bd. 15 S. 87, Bd. 18 S. 323, Bd. 20 S. 187) das Sprengelprinzip; vgl. auch Denkschrift S. 664 ff.

[4]) Mayr, Generaliensammlung v. 1771 S. 475 und v. 1784 Bd. II S. 831 und 1167.

Sorge für Herstellung der Schulhäuser, deren bauliche Unterhaltung, Beschaffung der Realexigenz und Ergänzung der Lehrergehalte auf[1]). Diese gemeindlichen Verpflichtungen für Schulangelegenheiten änderte in der Folge auch nicht das Gemeindeedikt vom 24. September 1808 sowie das revidierte Gemeindeedikt vom 1. Juli 1834 und fanden vor allem ihre Bestätigung in dem nun bestimmt[2]) formulierten Art. 1 des Schulbedarfgesetzes von 1861, nunmehr von 1902, nach welchem „die vermögensrechtliche Verwaltung der öffentlichen Volksschulen sowie die Feststellung und Aufbringung des gesamten persönlichen und sachlichen Bedarfs für ihre Errichtung und ihren Unterhalt den politischen Gemeinden als eigentliche Gemeindeangelegenheit obliegt." Einer finanziellen Verstaatlichung des gesamten oder auch nur persönlichen Schulbedarfs, wie sie schon in früherer Zeit[3]) angestrebt ward, stand und steht die Regierung gleich ablehnend gegenüber. Der Staat wie die einzelnen Kreise treten nur subsidiär für die Aufbringung des Schulbedarfs nach billigem Ermessen insofern ein, als die gesetzliche Verpflichtung der Kreise zur Beitragsleistung, seit 1902 auch des Staates, nicht in Frage kommt. Die bisherigen Leistungen des Staates, nämlich die Kongrualergänzungen[4]) und Kongrualaufbesserungen[5]), die Personalzulagen an das nicht definitive Lehrpersonal, die neue Kreisschuldotation, waren freiwillige

---

[1]) Regierungsblatt 1802 S. 302.

[2]) Die Pfalz schon in der Entschließung vom 20. August 1817 (Geib Bd. II S. 3).

[3]) So schon M.-E. v. 25. Juli 1810 (Weber Bd. I S. 325), Landtagsabschied vom 23. Mai 1846: „Wir erklären, daß wir niemals darauf eingehen werden, die Unterhaltung des Elementarschulwesens aus einer Gemeindelast in eine allgemeine Staatslast umzuwandeln." Vgl. auch Seydel Bd. III S. 626. Denkschrift S. 645.

[4]) D. i. Zuschüsse des Staates an die Gemeinden zur Aufbringung des Mindesteinkommens der Lehrer nach dem Schuldotationsgesetz von 1861.

[5]) D. i. Zuschüsse des Staates zur Erhöhung des Mindesteinkommens der Lehrer über den durch das Gesetz von 1861 festgesetzten Betrag hinaus (Englmann-Stingl S. 746), vgl. auch V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 907 ff., 915 ff.

Zuschüsse zum Volksschulaufwand mit Ausnahme der alten Kreisschuldotation, welche auf dem Gesetze[1]), die Ausscheidung der Kreislasten von den Staatslasten und die Bildung der Kreisfonds betreffend, beruhte. Durch das neue Gesetz aber wurde der Staat verpflichtet zu Leistungen bezüglich der Dienstalterszulagen[2]) für das Lehrpersonal in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern, zu den Pauschalabfindungen[3]) der Gemeinden mit 10 000 und mehr Seelen für die bisherigen Dienstalterszulagen und sonstigen Zulagen des Lehrpersonals sowie zu den Zuschüssen[4]) des Staates an die Kreise zum Zwecke der Unterstützung der Gemeinden bei Aufbringung des Schulbedarfs. Ist insofern der Kreis der staatlichen Verpflichtungen ein gemessener, als der Staat nur in diesen gesetzlichen Fällen ergänzend zum Schulbedarf beitragen muß, so sind die Kreise bei Leistungsunfähigkeit der Gemeinden „auf die Dauer der nachgewiesenen und von ihnen für begründet erachteten Bedürftigkeit" subsidiär allgemein gemäß Art. 16 Abs. I des neuen Gesetzes sowie speziell im Falle des Art. 11 bei Aushilfeleistung zur Aufbringung der Schulbedarfsmittel verpflichtet. Nötigenfalls verfügt die Staatsregierung unter Umgehung der Zuständigkeit des Landrates auf grund des Landratsgesetzes[5]) vom 28. Mai 1852 die Einstellung der erforderlichen Zuschüsse in die Kreisetats.

Eine Minderung des Aufwandes aus Gemeindemitteln, nicht des Umfanges der gemeindlichen Schullast[6]), bewirkten ferner die besonderen öffentlich- und privatrechtlichen Verpflichtungen zur Bestreitung des Bedarfs für die öffentlichen Volksschulen, welche auf Gesetz, Herkommen oder besonderen Rechtstiteln beruhen können[7]). Schulaufsichtsbehörden gegenüber je-

[1]) Gesetz vom 23. Mai 1846, Art. VIII.

[2]) Gesetz vom 28. Juli 1902, Art. 9 und 14 Abs. 4.

[3]) Zit. Ges. Art. 14 Abs. 1 und 3.

[4]) Zit. Ges. Art. 16 Abs. 2.

[5]) Art. 15a und 18.

[6]) Seydel Bd. III S. 671.

[7]) Eine Aufzählung der privat- und öffentlichrechtlichen Verpflichtungen siehe bei Englmann-Stingl S. 753 ff., Seiler S. 83 Note 11. Graßmann, Sch.-B.-G. S. 31.

doch ist nur die politische Gemeinde, nicht ein Dritter, für Regelung des Schulaufwandes verpflichtet und verantwortlich[1]); die Gemeinde hat aber ein Regreßrecht gegen den rechtlich verpflichteten Dritten, falls er seiner Verpflichtung nicht nachkommt[2]), und muß als Folge ihrer primären Verpflichtung den ganzen Schulbedarf übernehmen bei nachgewiesener Leistungsunfähigkeit des öffentlich- oder privatrechtlich Verpflichteten[3]). Letzte Gewähr für ausreichenden Bestand von Mitteln für die Schulbedürfnisse bietet bei ungenügenden primären Deckungsmitteln die Möglichkeit der Erhebung von Gemeindeumlagen, Verbrauchssteuern und sonstigen örtlichen Abgaben gemäß der Vorschriften[4]) der Gemeindeordnungen. Die Veranlagung erfolgt nach dem Maßstabe der sämtlichen in der Gemeinde für den einzelnen angelegten direkten Steuern. Umlagenpflichtig sind alle nach Art. 43 bezw. 33 der Gemeindeordnungen Steuerpflichtigen ohne Rücksicht auf Genuß oder Nichtgenuß der Schuleinrichtungen[5]). Konfessionelle Sonderumlagen konnten die Gemeinden auf grund des Art. 5 des Umlagengesetzes von 1819, welcher bestimmte „kein Staatsbürger ist verbunden, zur Befriedigung der Bedürfnisse von Schulen einer Religionspartei, zu welcher er nicht gehört, mittels Umlagen beizutragen, wenn nicht ein gemeinschaftlicher Genuß oder ein besonderes Rechtverhältnis besteht", einführen, wenn der Schulaufwand nicht durch ordentliche Gemeindeeinnahmen gedeckt werden konnte, während dagegen im Falle des Vorhandenseins ausreichender gemeindlicher Mittel den Schulbedarf die Gesamtgemeinde trug[6]). Diese Inkonsequenz hielt die Gemeindeordnung vom 29. April

[1]) V.-G.-H.-E. Bd. X S. 319, Bd. XVI S. 18, Bd. XVIII S. 149.

[2]) V.-G.-H.-E. Bd. XVIII S. 149 und Bd. XXV S. 296.

[3]) V.-G.-H.-E. Bd. XXV S. 296.

[4]) Art. 45 der rechtsrheinischen und Art. 36 der pfälzischen Gemeindeordnung.

[5]) Vgl. nähere Ausführung bei Englmann-Stingl S. 758, Seiler S. 112 ff. und die dabei zitierten Verwaltungsgerichtshofentscheidungen.

[6]) Bl. f. a. Pr. Bd. 21 S. 241, Bd. 13 S. 49, Bd. 15 S. 398.

1869 ausdrücklich in ihre Schlußbestimmungen aufrecht, obwohl Art. 5 des genannten Gesetzes im direkten Widerspruch mit dem jetzt geltenden Gemeindeumlagenrecht stand [1]) und auch gegen den Grundsatz der Volksschule als einer Gemeindeanstalt in vermögensrechtlicher Hinsicht verstieß [2]). Sie wurde erst beseitigt beim Erlaß des neuen Schulbedarfgesetzes [3]), indem Art. 3 Abs. I des neuen Gesetzes nur die Forterhebung, nicht eine neue Einführung von Sonderumlagen bei Bekenntnisschulen zuläßt [4]) und Art. 5 des Gesetzes von 1819 ausdrücklich außer Kraft gesetzt wurde.

Eine Ausnahme von der Umlagenpflicht zu den öffentlichen Volksschulen und Simultanschulen [5]) läßt Art. 3 Abs. 2 für diejenigen Glaubensangehörigen zu, welche aus eigenen Mitteln eine Schule ihrer Religion oder Konfession unterhalten. Unter diese Bestimmung fallen die israelitischen Elementarschulen, nicht die Religionsschulen, sowie die christlichen auf grund des § 11 der Verordnung vom 26. August 1883 errichteten Bekenntnissonderschulen, welche in Bezug auf Dotation, Organisation, Besetzung und Leitung wie öffentliche Volksschulen behandelt werden und nur durch die Verpflichtung der betreffenden Konfession zur Aufbringung des gesamten Schulbedarfs sich von letzteren unterscheiden [6]).

Neben dem Recht und der Pflicht der Schulbedarfdeckung obliegt den Gemeinden auch die Finanzverwaltung in Schulangelegenheiten, sowie die Feststellung des Schulbedarfs als ein integrierender Bestandteil der vermögensrechtlichen Verwaltung [7]). Vermögensrechtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten sind Ansprüche und Verbindlichkeiten der Gemeinde, nicht

---

[1]) Bl. f. a. Pr. Bd. 38 S. 65 ff., S. 385 ff.

[2]) Poezl S. 483 Anm. 7.

[3]) Schulbed.-Ges. v. 1902 Art. 23 Abs. 4.

[4]) V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 355 ff., Entwurf S. 349 ff., Reger-Graßmann S. 23.

[5]) Seiler S. 148 Note 19, Graßmann S. 49.

[6]) V.-G.-H.-E. Bd. 14 S. 125, Bl. f. a. Pr. Bd. 21 S. 251.

[7]) Seiler S. 74 Note 4.

des Staates[1]), welche gegenüber staatsaufsichtlichen Verfügungen den Schutz des Art. 10 Ziff. 2 V.-G.-H.-G. genießen. Falls die Gemeinde behauptet, daß ihr von der Regierung eine gesetzlich nicht begründete Leistung auferlegt sei, findet vielfach Art. 10 Ziff. 18 und 19 des V.-G.-H.-G. Anwendung[2]).

Der Gegenstand der Verwaltung ist das den Schulzwecken gewidmete Vermögen, welches gewöhnlich im Eigentum der Gemeinde steht, jedoch auch unter Belassung eines gemeindlichen Nutzungsrechtes Eigentum besonderer Stiftungen sein kann.

Die gemeindlichen Schulverwaltungsorgane gleichen den gesetzlich berufenen Behörden zur Besorgung der Gemeindeangelegenheiten, wobei der Ortsschulbehörde, vornehmlich also der Lokalschulinspektion (Lokalschulkommissionen), ein Vorschlags- und Erinnerungsrecht in allen den Schulhaushalt betreffenden wichtigeren Angelegenheiten gemäß Ziff. VIII der Verordnung vom 22. März 1821 zusteht.[3])

Brachte das neue Schulbedarfgesetz bezüglich der einfachen Schulsprengel mit Ausnahme der Bestimmungen des Art. 3 in keiner Weise wesentliche Veränderungen, so erfuhr durch dieses Gesetz die Sprengelschule eine gründliche, dem Gemeindeprinzip konsequente Neuregelung ihrer Verhältnisse. Zahlreiche Streitfragen, wie, ob die Schulsprengelvertretung eine besondere, neben den Gemeindeverwaltungen der beteiligten Gemeinden zu Recht bestehende Behörde sei[4]), ob die Gemeinden auf grund ihrer Steuerveranlagung im Schulsprengel bei Berechnung der von den einzelnen Schulsprengelbestandteilen zu leistenden Beitragsquote zur Deckung des Schulbedarfs heranzuziehen seien[5]), wer Eigentümer des Schulsprengelvermögens

---

[1]) Seydel Bd. III S. 669.

[2]) Seydel Bd. III S. 670.

[3]) Weber Bd. II S. 60.

[4]) Seydel Bd. III S. 675, Bl. f. a. Pr. Bd 31 S. 159, Bd. 38 S. 204, Bd. 39 S. 81. V.-G.-H.-E. Bd. 11 S. 537, Bd. 16 S. 12.

[5]) Bl. f. a. Pr. Bd. 15 S. 200, Bd. 25 S. 228, Reger-Graßmann S. 28 ff.

sei[1]), fanden im neuen Gesetz teilweise eine endgültige, zum Teil einer baldigen Erledigung entgegengehende[2]) Lösung.

Der zusammengesetzte Schulsprengel umfaßt mehrere ganze politische Gemeinden, eine oder mehrere ganze politische Gemeinden und Teile einer oder mehrerer anderer politischer Gemeinden und schließlich nur Teile mehrerer politischer Gemeinden[3]). Ihnen obliegt[4]) die Aufbringung des gesamten persönlichen und sachlichen Schulbedarfs unter gleichen Vorbehalten und Möglichkeiten wie bei den einfachen Schulsprengeln. Diese strikte Durchführung des Gemeindeprinzips brachte es mit sich, daß das Eigentum am beweglichen wie unbeweglichen Schulsprengelvermögen, namentlich an den auf Kosten der Schulsprengelbestandteile erworbenen Grundstücken und errichteten Bauten Miteigentum der zu dem Schulsprengel vereinigten politischen Gemeinden[5]) nach Bruchteilen ist, wenn nicht besondere, näher zu beweisende Rechtstitel ein Eigentum von Stiftungen oder dritten Personen begründen. Für die Teilung des Vermögens bei Schulsprengelveränderungen greifen, falls eine gütliche Auseinandersetzung nicht zustande kommt, beim Eigentum wie Nutzungsrechte[6]) eines Teiles der an der Sprengelschule[7]) Beteiligten die Bestimmungen des Art. 11 des V.-G.-H.-G. über Herbeiführung einer schiedsrichterlichen Entscheidung Platz, gegen welche das Rechtsmittel der Berufung zum Verwaltungsgerichtshof in letzter Instanz zulässig ist.

---

[1]) Bl. f. a. Pr. Bd. 17 S. 213, V.-G.-H.-E. Bd. 9 S. 193, Bd. 19 S. 262.

[2]) Bei Anlegung des Grundbuches; vgl. auch Englmann-Stingl S. 767.

[3]) Bezirksschulen sind daher keine Sprengelschulen (V.-G.-H.-E. Bd. 11 S. 239).

[4]) Entwurf S. 344. Modifikationen vgl. Englmann-Stingl S. 773 ff., V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 344 ff., vgl. auch die eingehenden Darlegungen der Denkschrift S. 663 ff.

[5]) Diese Bestimmung gilt auch für die Pfalz (Art. 29 Nr. 107, Wand).

[6]) V.-G.-H.-E. Bd. 14 S. 103.

[7]) Art. 11 des V.-G.-H.G. findet nicht auf einfache Schulsprengel (und Schulbezirke) Anwendung (V.-G.-H.-E. Bd. XII S. 501).

Gesetzliches Vertretungsorgan der Sprengelschule innerhalb ihres gesetzlichen Wirkungskreises ist die verstärkte Gemeindeverwaltung, deren rechtliche Stellung klaren Ausdruck fand in folgenden Worten[1]: „Träger der mit der Sprengelschule verbundenen vermögensrechtlichen Beziehungen sind die vereinigten politischen Gemeinden; die vermögensrechtliche Verwaltung steht der verstärkten Gemeindeverwaltung zu. Die verstärkte Gemeindeverwaltung besitzt das gesetzliche Vertretungsrecht für die zum Schulsprengel vereinigten Gemeinden und ist befugt, innerhalb ihres Wirkungskreises für diese Rechte zu erwerben und Verbindlichkeiten einzugehen. Sie kann dieser Befugnis auch gar nicht entraten; denn die zum Schulsprengel vereinigten politischen Gemeinden müssen ein Organ haben, mittels dessen sie imstande sind, in den allgemeinen Rechtsverkehr einzutreten, zu kaufen und zu verkaufen, zu mieten und zu vermieten, Grund und Boden zu erwerben, Werkverträge mit Bauunternehmern abzuschließen und dergleichen. Die Sonderaufgabe, die Sondertätigkeit der einzelnen zum Schulsprengel gehörigen Gemeinden und ihrer Organe beginnt erst mit dem Augenblick, in dem die verstärkte Gemeindeverwaltung den Schulbedarf auf die einzelnen Gemeinden verteilt hat."

Die verstärkte Gemeindeverwaltung[2]), (verstärkter Magistrat, Gemeindeausschuß, Gemeinderat) setzt sich zusammen aus der gesamten Gemeindeverwaltung der Schulsitzgemeinde oder der durch schul- und staatsaufsichtlich genehmigte Vereinbarung bestimmten Gemeinde unter Teilnahme von zwei Vertretern der übrigen ganz oder teilweise zum Schulsprengel gehörigen Gemeinden an den Beratschlagungen und Beschlußfassungen. Ihr Wirkungskreis ist im Gegensatz zu den Aufgaben der eigentlichen Gemeindeverwaltung wesentlich geändert und erweitert zur Sicherung eines gebührenden Einflusses der eingeschulten Gemeinden auf die Verwaltung der Sprengelschule, indem den einzelnen, zum Schulsprengel gehörigen Gemeinden ein umfassenderes und weniger beschränktes Beschwerderecht gegenüber

---

[1]) St.-B. d. R.-R.-B. Bd. II S. 201 (v. Kahr).

[2]) M.-E. vom 12. Oktober 1902. (K. M.-Bl. S. 435).

den Beschlüssen der verstärkten Gemeindeverwaltung eingeräumt wurde[1]), sowie zur Vermeidung eines schleppenden Geschäftsganges bei Erledigung der Schulsprengelangelegenheiten durch Übertragung[2]) von Verwaltungsgeschäften an die Gemeindeverwaltung der Schulsitzgemeinde oder an die gemäß Art. 1 Abs. 2 durch Vereinbarung bestimmte Gemeindeverwaltung. Nur in den im Art. 2 Abs. 1 aufgezählten Angelegenheiten muß auf alle Fälle Beratung und Beschlußfassung der verstärkten Gemeindeverwaltung wegen ihrer finanziellen Tragweite erfolgen.

Enthält die Bestimmung des Art. 2. Abs. 2 eine Abweichung von dem allgemeinen Grundsatze der Gemeindeordnung[3]), daß jedes Gemeindeorgan die ihm gesetzlich zugewiesene Aufgabe zu erfüllen habe, so verlangten Zweckmäßigkeitsgründe[4]) eine weitere Ausnahme vom Gemeindeprinzip insofern, als bei Sprengelschulverhältnissen vermögensrechtlicher Natur die Zuständigkeit sowie auch bei zweifelhaften Fällen die Vermutung derselben bei der verstärkten Gemeindeverwaltung liegt[5]), während in Gemeindeangelegenheiten finanzieller Art, wie auch bei der vermögensrechtlichen Verwaltung der Schulen mit einfachem Schulsprengel die Gemeindevertretung (Kollegium der Gemeindebevollmächtigten, Gemeindeversammlung) zuständig[6]) ist, obwohl die Gemeindeverwaltung innerhalb des gemeindlichen Wirkungskreises die Vermutung der Zuständigkeit besitzt. Die an sich selbstverständliche Bestimmung[7]) über Handhabung der Staatsaufsicht in den Angelegenheiten der Sprengelschule wurde lediglich aus praktischen Erwägungen, da das staatsaufsichtliche Ein-

[1]) Sch.-B.-G. Art. 2 Abs. 3.

[2]) Sch.-B.-G. Art. 2 Abs. 2.

[3]) Seydel Bd. II S. 134.

[4]) Denkschrift S. 666 ff.

[5]) Eine Beschlußfassung der einzelnen Gemeindevertretungen jedoch schreibt vor Art. 6 Sch.-B.-G., aber in einer organisatorischen Angelegenheit.

[6]) Vgl. z. B. Art. 40, 47 rechtsrh. G.-Ordn. Vgl. auch Englmann-Stingl S. 776 ff., Graßmann S. 43 ff., Seiler S. 104 ff.

[7]) Ministerialentschließung vom 12. Oktober 1902 zu 4 (K. M.-B. S. 437).

schreiten gegenüber der Schulsprengelvertretung auf grund des Art. 7 des alten Schulbedarfgesetzes streitig war, in den Art. 2 Abs. 5 aufgenommen.

Ohne hier auf eine Darlegung des sachlichen und persönlichen Schulbedarfs einzugehen, sei nur bemerkt, daß ersterer vor allem die Baupflicht, die Herstellung und Unterhaltung der notwendigen Schulräume und Lehrerwohnungen, den Bedarf für Beleuchtung und Beheizung der Schulzimmer, Reinigung der Schulräume sowie die inneren Einrichtungen mit Schulgeräten und Lehrmitteln umfaßt, wobei jedoch die Beschaffenheit und Notwendigkeit von Schulhausbauten wie sonstiger Schulerfordernisse im allgemeinen und im einzelnen die staatliche Verwaltung bestimmt, letzterer vornehmlich den Aufwand für die Gehalte des Lehrpersonals sowie für Remunerationen anderweiter Lehrpersonen für Erteilung schulordnungsmäßigen besonderen Unterrichts in sich begreift[1])

B.

Die ausschließliche Regelung der Volksschulverhältnisse in vermögensrechtlicher Hinsicht durch die politische Gemeinde erfordert deren nicht mehr als billige Beteiligung an der Aufsicht über die Volksschule und Anteilnahme an allen, die örtlichen Schulverhältnisse betreffenden, eine Rückwirkung auf Gemeindewohl und Gemeindebestand übenden staatlichen Verwaltungsmaßnahmen.

Diese notwendige Berücksichtigung der gemeindlichen Interessen ist gewährleistet in der nächsten und unmittelbaren staatlichen Schulaufsichtsbehörde[2]), nämlich der Ortsschulbehörde, nach ihrer Zusammensetzung wie ihrem Wirkungskreis. Ver-

---

[1]) Nähere Darlegung vgl. bei Englmann-Stingl S. 792 ff., Seiler S. 75 ff., Graßmann S. 28 ff., Muggenthaler S. 461 ff., Seydel Bd. III S. 669 ff.

[2]) Rechtsrheinische Amtsinstr. f. d. Lokalschulinspektionen vom 15. September 1808 (Weber Bd. I S. 230). Pfalz: Amtsinstruktion für die Ortsschulkommissionen v. 22. August 1817 (Geib Bd. II Seite 22).

möge seines Amtes ist im rechtsrheinischen Bayern der Bürgermeister Mitglied der Lokalschulinspektion, in den unmittelbaren Städten ein Magistratsrat Mitglied der Stadtbezirksschulinspektion, nebst zwei bis drei durch Wahl aus dem Gemeindeausschuß berufenen Gemeindevertretern[1]), mit einem bis drei Distriktsvorstehern[2]) in den Städten, wobei auf die Vertretung jeder beteiligten Konfession bei konfessionell gemischten Schulen zu achten ist, und in zusammengesetzten Schulsprengeln dem wenigstens ein Drittel der Gesamtschülerzahl betragenden Schulsprengelbestandteil, der nicht zugleich Sitz der Schule ist, eine Vertretung in der Ortsschulbehörde zugesichert werden muß. Im linksrheinischen Bayern besteht die Ortsschulbehörde, nämlich die Ortsschulkommission, aus dem Bürgermeister als Vorstand sowie einem aus dem Gemeinderat gewählten Mitgliede, bei konfessionell gemischten Schulen unter Beiziehen eines Gemeinderatmitgliedes von jeder beteiligten christlichen Konfession. Erstreckt sich die Zuständigkeit der Ortsschulbehörden nur auf die technische[3]), nicht finanzielle Seite des Volksschulwesens, so steht ihnen doch in Ansehung der nicht zu ihrem Wirkungskreis gehörenden Gegenstände das Recht gutachtlichen Vorschlags und gutachtlicher Erinnerung zu, das sich äußert in der vermittelnden Tätigkeit der gemeindlichen Mitglieder zwischen den Gemeinde- und Ortsschulbehörden[4]). So obliegt den Ortsschulbehörden die Entscheidung über Aufnahme in die Schule, die Beaufsichtigung des Schulbesuches, Ahndung der Schulversäumnisse, Überwachung der Schulzucht und Durchführung anderer auf den inneren Schulbetrieb bezüglicher Maßregeln, Stellung von Anträgen auf anderweite zweckmäßige Verwendung des Lokalschulvermögens, der Schulutensilien u. dergl.

---

[1]) Verordnung v. 22. März 1821 (Weber Bd. II S. 60) und Ministerialentschließung vom 24. Juni 1839 (Weber Bd. III S. 289).

[2]) Verordnung v. 22. März 1821 und Gem.-Ordn. von 1869 Art. 120 ff.

[3]) Vergl. den Geschäftskreis der Ortsschulbehörde in Bezug auf das Äußere wie Innere des Schulwesens und hinsichtlich des Lehrpersonals: Englmann-Stingl S. 27 ff., 29 ff., 31 ff.

[4]) Verordn. v. 22. März 1821.

Ist dennach der Kreis der gemeindlichen Einflußnahme auf den technischen Teil der Volksschulen durch die Ortsschulbehörden keineswegs ein engbegrenzter, so muß der Einwand der geringen gemeindlichen Befugnisse über die Volksschule fallen angesichts der umfassenden Kompetenz der unmittelbaren Stadtgemeinden in Schulangelegenheiten bei kurzer Betrachtung der Stadtschulkommissionen. Ihre Zusammensetzung zeigt ein fast ausschließlich gemeindliches Gepräge. Der Vorstand der an Stelle der Distriktsschulinspektion tretenden Stadtschulkommission ist der Bürgermeister. Magistratische Abgeordnete zu den Stadtbezirksschulinspektionen sind zugleich Mitglieder der Stadtschulkommissionen. Ihnen kann als ständige Schulreferenten und auch als Bezirksschulkommissäre mit königlicher [1]) Genehmigung die gewöhnlich einem geistlichen Mitgliede zustehende Funktion eines Stadtschulreferenten übertragen werden. Die Ausschließlichkeit der technischen Leitung des Unterrichts und der Erziehung durch die Distriktsschulinspektionen und das gemeinsame Zusammenwirken mit der Distriktsverwaltungsbehörde in den bestimmt ausgeschiedenen gemischten Schulangelegenheiten wird gegenstandslos bei der Frage der Zuständigkeit der Stadtschulkommission in diesen Angelegenheiten, „weil in letzterer formationsgemäß die Verwaltungsbehörde hinreichend vertreten ist“ [2]), sodaß in den unmittelbaren Städten der Stadtschulkommission allein mit Ausschluß des Stadtmagistrats die Erledigung der gemischten Schulangelegenheiten überwiesen ist. Gerade mit Rücksicht auf die Entwickelung der Schulverhältnisse in den Städten muß man zur Überzeugung kommen, daß „die Anschauung, welche dem Staate alle und den Gemeinden keine oder doch fast keine Befugnisse über die Schule in staatsrechtlicher Hinsicht zugesteht, kann als der Rechts- noch weniger aber als der wirklichen Sachlage entsprechend erachtet werden kann“ [3]).

---

[1]) Vgl. Englmann-Stingl S. 102. Die zweite Bestätigung gibt die einschlägige Kreisregierung.

[2]) M.-E. v. 11. Januar 1865, § 8 (Weber Bd. VI S. 400).

[3]) Denkschrift S. 644.

C.

Einen nicht zu unterschätzenden und von der Regierung unumwunden anerkannten rechtlichen Einfluß auf die Besetzung der Schulstellen besitzen die Gemeinden in den auf langem Herkommen[1]), besonderen Rechtstiteln[2]) oder — in der Pfalz — allgemeinen Rechtsnormen[3]) beruhenden Präsentations- und Vorschlagsrechten. Es beschränkt zwar das neue Schulbedarfgesetz im Art. 22 das alle Schulstellen umfassende, dem rechtsrheinischen Präsentationsrechte ungefähr gleichkommende Vorschlags- oder Wahlrecht der pfälzischen Gemeinden wesentlich oder hob dasselbe vielmehr auf, um ihnen nach billigem Ermessen der an und für sich für die Schulstellenbesetzung zuständigen einschlägigen Kreisregierung[4]) teilweise ein entscheidendes Mitwirkungsrecht, zum Teil ein unverbindliches Vorschlagsrecht einzuräumen[5]). Hierin ist aber nicht eine beabsichtigte unbillige Verkürzung der gemeindlichen Vorschlags- und Präsentationsrechte auf die einzelne Schulstelle, welche, französisch-

[1]) Vollz.-Instr. z. rev. G.-E. Ziff. 153 Abs. 1. M.-E. vom 20. Dezember 1825 (Dölliger Bd. IX S. 1244) u. rechtsrh. Gem.-Ord. Art. 91, 113, 137: Ehemaligen Reichsstädten verblieb das Anstellungsrecht, wenn es vor der Mediatisierung von der Gemeindebehörde nicht als Ausfluß der Landeshoheit, sondern kraft ihrer Kommunalbefugnis unter Mitwirkung der Bürgerschaft oder gemeindlichen Korporationen ausgeübt wurde. (Weber Bd. II S. 31).

[2]) Beruht das Präsentationsrecht auf Patronatsrecht im eigentlichen Sinn (gleich Kirchenpatronat), so ist es bei gutsherrlichen Patronatsrechten auch durch § 22 der VII. Verf.-Beil., bei standesherrlichen durch § 48 der IV. Verf.-Beil., bei katholischen Patronaten indirekt durch Art. XI des Konkordates verfassungsmäßig garantiert und wurde durch das Ablösungsgesetz vom 4. Juni 1848 nicht berührt.

[3]) Reg.-Verordn. v. 20. August 1817, Ziff. VII: „Die Schullehrer werden nach den „Gesetzen" (nämlich: Gesetz vom 11. Floréal X tit. II art. III und Formationsverordnung vom 27. März 1817 § 18) von dem Bürgermeister und Gemeinderate vorgeschlagen und von der k. Regierung bestätigt ...." (Geib Bd. II S. 4).

[4]) Formationsverordnung vom 17. Dezember 1825 § 46.

[5]) Vgl. vor allem Denkschrift S. 648 ff. Entwurf 373, V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 1046 ff. S. 1055 ff. V. d. K. d. R.-R. St. B. Bd. II S. 254.

rechtlichen Ursprungs, in ihrer Allgemeinheit in Frankreich wie Elsaß-Lothringen schon aufgehoben waren [1]), zu erblicken, vielmehr suchte die Regierung den bei dem nahezu unbeschränkten pfälzischen Wahlrecht hervorgetretenen, für Schule und Lehrer gleich betrübenden Mißständen in der Berufung zu Schulstellen und deren Besetzung abzuhelfen, indem sie dasselbe dem rechtsrheinischen Mitwirkungsrechte anpaßte und den politischen Gemeinden mit Ortsstatuten nunmehr entsprechend ihren größeren Schulkörpern und namhafteren Leistungen für Förderung des Schulwesens besondere [2]) Präsentationsrechte einräumt.

Diese staatlicherseits [3]) gewährte Teilnahme der politischen Gemeinden an der Besetzung der Schulstellen selbst da, wo kein Präsentations- oder Vorschlagsrecht besteht, sondern nur das lebhafte Interesse der Gemeinden an einem vorzüglichen Lehrpersonal eine Entgegennahme gemeindlicher Wünsche und Erinnerungen gebietet [4]), beweist zur Genüge die Absicht der Gesetzgebungsfaktoren, nicht ein ausschließlich staatliches Bestimmungs- und Verfügungsrecht über die Volksschulen festzulegen,

---

[1]) Vgl. Denkschrift S. 653.

[2]) V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 1051 ff.

[3]) Preußen: Die Verfassungsurkunde von 1850, Art. 24, stellt bei Stellenbesetzung eine „gesetzlich geordnete Beteiligung der Gemeinden" in Aussicht. Der Bezirksregierung obliegt die Bestätigung bei Ausübung gemeindlicher Präsentationsrechte (Reg.-Instr. vom 23. Oktober 1817, § 18a). Sachsen: Das Vorschlagsrecht von drei geeigneten Bewerbern beim Schulvorstand mit entsprechendem Antrag beim Bezirksschulinspektor steht in allen Orten, an deren gesamten Volksschulen der konfessionellen Mehrheit mindestens zehn Lehrer angestellt sind, sowie in allen Städten, welche die rev. Städteordnung angenommen haben, dem Gemeinde- oder Stadtrat zu (vgl. Denkschrift S. 652). Württemberg: Das Wahlrecht der Gemeinden ist durch das Schulgesetz von 1836 aufgehoben worden. Baden: Gemeinden mit „erweiterten Volksschulen" (d. h. solche, deren Ziel unter Vermehrung des Lehrpersonals über die gesetzliche Mindestzahl höher gesteckt ist, als beim Lehrplan für einfache Schulen, § 92 Elem.-Unt.-Ges. v. 13. Mai 1892) und deren selbständiger Unterhaltung haben ein Vorschlagsrecht, aber nicht für alle Hauptlehrerstellen (§ 14 a. a. O.).

[4]) Landratsabschied f. Schwaben v. 3. November 1856, V und Unterfränkische R.-E. v. 11. Februar 1869.

sondern den Gemeinden den ihnen staatsrechtlich wie vor allem vermögensrechtlich zukommenden Einfluß auf die Volksschulverhältnisse zu erhalten und, wenigstens in den Städten, zu erweitern.

IV. Teil.

Die rechtliche Stellung der Kirche zur Volksschule in Bayern.

Ergibt die Lösung der Frage nach dem Anstaltscharakter der Volksschule in Bayern eine Zweiteilung insofern, als letztere in ihrer Stellung zum Staate und zur Gemeinde eine Anstalt gemischter Natur ist, so muß sie in ihrer rechtlichen Beziehung zur Kirche[1]) unter allen Umständen als reine Staatsanstalt bezeichnet werden. An diesem öffentlichrechtlichen Verhältnisse ändert nichts die offizielle katholische Lehre, nach welcher den Eltern und der Familie die Ausübung des göttlichen und durch den Staat unentziehbaren Bestimmungsrechtes über Erziehung und Unterricht zusteht, der Kirche kraft ihrer göttlichen Mission das Recht und die Pflicht der Sorge für Errichtung von Schulen, deren Beaufsichtigung und Leitung zukommt[2]), ändern nichts die Protestkundgebungen der kirchlichen Organe, angefangen von den kirchenpolitischen Streitigkeiten um die Mitte des neunzehnten Jahrhunderts bis zum Erlaß des neuen Schulbedarfgesetzes.

Die Freisinger Denkschrift[3]) der bayerischen Bischöfe nannte die Volksschule den einen Arm der christlichen Kirche, welche als wesentliches Glied zum kirchlichen Organismus gehöre. Als „störendes Mißverhältnis“ wird es betrachtet, „daß ein Teil des Klerus in der Person der Distrikts- und Lokal-

[1]) Im folgenden sind unter dem Ausdrucke, Kirche alle in Bayern bestehenden Glaubensgesellschaften zu verstehen, vgl. auch Judenedikt vom 10. Juni 1813 (§§ 24, 25, 30, 31), kirchliche Oberbehörden, nur die der katholischen und protestantischen Kirche.

[2]) Hinschius Bd. IV S. 582.

[3]) Folge hiebei im allgemeinen Seydel Bd. III S. 626 ff.

schulinspektoren zur Teilnahme an der Leitung des Schulwesens berufen, der andere aber, und zwar gerade der mit der kirchlichen Regierungsgewalt begleitete, davon ferne gehalten ist..." Die Bischöfe werden „sich das Recht vorbehalten", gegebenenfalls „auch durch eigens zu errichtende kirchliche Institute für den religiösen Unterricht Sorge zu tragen."

Gelegentlich der Beratung des alten Schulbedarfgesetzes fand die Frage, wem die Schule gehöre, eine eigentümliche Würdigung in der Kammer der Reichsräte durch geistliche Mitglieder: „Soweit mit dem Ausdrucke Gemeindeanstalt nichts weiter gesagt sein will, als daß die Schule nicht Staatsanstalt sei, läßt sich der Ausdruck rechtfertigen. Andere Folgerungen aber, welche man aus dieser Begriffsbestimmung ableiten wollte, wären abzulehnen.... Soweit die Schulen Konfessionsschulen sind, stehen sie nicht bloß in Beziehung zur politischen Gemeinde, sondern zur Lokalkirchengemeinde und der Kirche überhaupt..."[1]).

In der auf einer Versammlung der bayerischen Bischöfe zu Bamberg unterm 21. Juli 1864 an die Krone gerichteten Vorstellung stellten dieselben „den alleruntertänigsten Antrag, welchen sie gegebenenfalls weiter zu vertreten entschlossen sind, daß sowohl das Prinzip der kirchlichen Überwachung und Leitung der Volksschule als auch der konfessionellen Trennung derselben völlig aufrecht bleibe, und wo diese Prinzipien bis jetzt irgendwie eine grundsätzliche Verletzung erfahren haben, deren Unantastbarkeit wieder zur Geltung gebracht werde." Bemerkenswert ist die bischöfliche Eingabe vom November 1867 anläßlich der Beratung des Volksschulgesetzentwurfes: „Sollte die öffentliche Elementarschule als Gemeinde- oder Staatsanstalt in der Weise sich gestalten, daß sie weder rechtlich noch faktisch nach dem hierin allein kompetenten Urteile der kirchlichen Autorität eine Gewähr mehr böte für die kirchlich-religiöse und sittliche Bildung und Erziehung der Kinder, dann könnte die Gewissensfreiheit und das unantastbare Recht katho-

[1]) So Oberkonsistorialpräsident v. Harleß.

lischer Eltern nur mehr dadurch gerettet werden, daß jeder Zwang bezüglich der Gemeinde- oder Staatsschule ein Ende nähme. Aber auch abgesehen von jenem äußersten Fall muß der Episkopat stets verlangen, daß die Kirche eingesetzt werde in ihr natürliches und gottgegebenes Recht, eigene Schulen zu gründen.“ In der Reichsratskammer betonte ein geistliches Mitglied[1]) scharf die rein kirchliche Auffassung der Volksschule, er vermöge „ein das Volksschulwesen betreffendes Gesetz nur von jenen prinzipiellen Anschauungen aus zu beurteilen, wie sie dem Protestantismus eigen sind.“

Soll mit dieser kurzen Darlegung die Auffassung der kirchlichen Oberbehörden und damit deren Stellungnahme zum Volksschulwesen flüchtig angedeutet sein, so soll andererseits nicht verkannt werden, daß ein Verzicht der Kirche auf Erteilung und Beaufsichtigung des Religionsunterrichts in den öffentlichen Volksschulen die Erfüllung der kirchlicherseits gestellten Aufgaben erschweren würde. Eine gedeihliche Entwickelung für das gesamte geistige und körperliche Wohl eines geordneten Staatsganzen wird sich nur dann ergeben, wenn ein Mittelweg in der Volksschulgesetzgebung eingeschlagen wird, indem weder der Religionsunterricht aus der Volksschule verbannt noch der Volksschulunterricht bedingungslos an die Kirche ausgeliefert wird[2]).

Diese Erkenntnis veranlaßte auch die Staatsregierung, abgesehen von den der Kirche verfassungs- und verordnungsmäßig eingeräumten Rechten an der öffentlichen Volksschule, in einer Entschließung vom 8. April 1852[3]) zu der Anordnung, daß vor Erlassung wichtiger Verfügungen über das Schulwesen, soweit es sich um Unterricht in Religion und Sitte und um Förderung religiös-sittlicher Gesinnungs- und Handlungsweise handelt, die Bischöfe gehört werden sollen. Durch eine Entgegennahme von Vorstellungen und Wünschen der geistlichen

---

[1]) v. Harleß.

[2]) Vgl. auch Richter-Dove-Kahl S. 1249, auch Schulze Bd. II S. 354.

[3]) Weber Bd. IV S. 371.

Oberbehörden hinsichtlich des Volksschulwesens in Fragen kirchlichen Interesses oder durch Einholung deren Meinung aus eigener Initiative bleibt die Regierung stets den staatsrechtlichen Grundsätzen über die Volksschule gerecht[1]), ohne einen Teil der Herrschaft des Staates über die Volksschule aufzugeben. Auch bei Beratung des neuen Schulbedarfgesetzes[2]) betonte die Staatsregierung den unveränderten Stand des staatsrechtlichen Charakters der Volksschule und der Beziehungen der Religionsgesellschaften zu derselben. Nicht Familie, Kirche und Staat sind die gleichberechtigten Faktoren der Schule[3]), sondern „das Volksschulwesen ist ein Gegenstand der Staatspolizei"[4]); das Anordnungsrecht über das Volksschulwesen, das Recht der Organisation, der Leitung und Beaufsichtigung der Volksschule sowohl in Bezug auf ihre inneren wie äußeren Verhältnisse untersteht der Staatsgewalt und deren Organe nach Maßgabe der bestehenden Gesetze[5]). Die Kirche ist nur soweit zuständig in Schulsachen, als der Staat sie für zuständig erklärt hat.

A.

Eine für das jetzige Volksschulrecht weniger[6]) mehr in Betracht kommende Frage ist die Verwendung kirchlichen Vermögens an den öffentlichen Volksschulen, welche verfassungsmäßig[7]) garantiert ist. Die zu der Zeit, als die Volksschule

---

[1]) Vgl. auch V. d. K. d. A. 1881/82 Beil. Bd. III S. 303 (Staatsminister v. Lutz) und M.-E. v. 28. März 1889.

[2]) V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 253.

[3]) V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 86 (Berichterstatter in der Abgeordnetenkammer).

[4]) D. h. der staatlichen Verwaltung.

[5]) V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 252.

[6]) Abgesehen von der durch organische Verbindung des niederen Kirchendienstes mit dem Schuldienst begründeten Verpflichtung der Kirchenstiftungen und Kirchengemeinden zur baulichen Unterhaltung oder Mitunterhaltung des Schul- und Mesnerhauses und zur Überlassung des gesamten Kirchendiensteinkommens an die politische Gemeinde zwecks Bestreitung des Aufwandes für die Schulstelle.

[7]) Verfassungsurkunde Tit. IV, § 9 und Religionsedikt §§ 46 mit 49.

ein Zubehör der Kirche war, bestehende selbstverständliche Verpflichtung[1]) der Mitaufbringung des Volksschulbedarfs durch Kirchenstiftungen und Lokalkirchengemeinden fiel rechtlich[2]) mit der Übernahme des Schulwesens durch den Staat weg, welcher sich allerdings im § 49 des Religionsediktes nach Erfüllung[3]) anderer Obliegenheiten der Kirche eine Verwendung von Kirchenvermögen zur Ergänzung von öffentlichen Volksschulen vorbehielt.

Freiwillige Leistungen der Kirchenverwaltung an die öffentliche Volksschule bedingen jedoch nicht[4]) eine Einschränkung des staatlichen Bestimmungsrechtes über die Schule. Denn es ist für das staatliche Verfügungsrecht gleichgültig, ob die Schulbedarfsdeckung, wenn auch nur teilweise, durch freiwillige Gewährung von Zuschüssen oder mit Zwang gegebenenfalls erfolgt wie bei der politischen Gemeinde. Ausdrücklich vermied daher die Staatsregierung, diesbezügliche Fragen des Schulwesens bei den Konkordatsverhandlungen aufzunehmen[5]), sodaß der Kirche in dieser Beziehung jeder Anspruch auf das Volksschulwesen sowohl im Konkordate als im Protestantenedikte abgesprochen werden mußte.

Die Verwendung kirchlichen Vermögens zu Schulzwecken bei reichen Kirchenstiftungen rechtfertigt sich wohl aus wirtschaftlichen und Zweckmäßigkeitsgründen zu gunsten der politischen

---

[1]) Freiwillige kirchliche Leistungen, abgesehen von besonderer privatrechtlicher Verpflichtung zum Schulbedarf bestehen noch heute zahlreich. (Vgl. Muehlon S. 10, Meurer, Bd. I S. 282, 284, Seiler S. 86 f.

[2]) Muehlon S. 10: Auf keinen Fall kann kirchliches Vermögen gezwungen werden, sich an der öffentlichen Volksschule zu beteiligen, weder vor (anders Meurer Bd. I S. 284, insoweit kirchliche Leistungen zur Schule „vor 1818 rechtlich begründet worden sind, wurden sie weder durch das Verfassungsrecht (V.-U. § 1; R.-E. §§ 46 bis 49) noch durch das moderne Schulrecht, welches die Schulen als Gemeindeanstalten (wohl nur finanzrechtlich, der Verfasser) erklärt hat, beseitigt"), noch nach der Verfassungsurkunde (anders auch V.-G.-H.-E. Bd. 13 S. 119).

[3]) Religions-Edikt § 48.

[4]) Anders Muehlon S. 11.

[5]) Vgl. Seydel Bd. III S. 623.

Gemeinden und ihrer die Schullast aufbringenden Mitglieder, nicht aber aus dem konfessionellen Charakter der Volksschule[1]), wie vor allem seitens der katholischen Kirche behauptet zu werden pflegt[2]). Denn die Entwicklung des Volksschulwesens zu einer staatlichen Angelegenheit beabsichtigte nicht eine Scheidung der Schulen nach Konfessionen, sondern die konfessionelle territoriale Gliederung führte tatsächlich ohne Zutun einer besonderen stiftungsmäßigen Norm eine konfessionelle Trennung herbei. Aber selbst dann, wenn der konfessionelle Charakter einer Schule stiftungsgemäß und dem im einzelnen Staate bestehenden Volksschulrecht entsprechend festgelegt wäre, muß stets dem Staate kraft seines ausschließlichen Herrschaftsrechts über die Volksschule die Möglichkeit belassen werden, im Wege der Gesetzgebung, wenn auch bei verfassungsmäßiger Garantie unter erschwerten Formen, Nichtanerkennung des öffentlichen Charakters, Aufhebung oder Umwandlung der konfessionellen Schule aussprechen zu können. Der von anderer Seite[3]) vertretenen Anschauung einer ausgedehnten Möglichkeit kirchlicher Betätigung zur Errichtung kirchlich-konfessioneller Schulen stehen abgesehen von dem Hindernis einer allgemeineren Durchführung mangels Vorhandenseins der finanziellen Mittel zahlreiche tatsächliche Voraussetzungen[4]) entgegen, wie die Frage des Bedürfnisses, des Zusammenfallens des Schulsprengels mit dem Gemeindebezirk, welche ein umfassendes stiftungsmäßiges Errichtungsrecht auf konfessionelle Schulen nicht zur Ausführung kommen lassen.

Tritt nach bayerischem Recht die Beteiligung der Kirche

---

[1]) Vgl. ausführlicher Muehlon S. 11 und 12.

[2]) So auf der Bischofsversammlung zu Würzburg im Jahre 1848 und so die Denkschrift des preußischen Episkopats von 1849 und des bayerischen von 1867. Die preußischen Bischöfe beriefen sich auch auf Art. 15 der Verfassungsurkunde von 1850. Dieser Artikel, nach welchem „jede Kirche im Besitze und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten und Fonds bleibt", bezieht sich nicht auf die öffentlichen Volksschulen (vgl. Hinschius Bd. IV S. 597, Anmerkung 4).

[3]) Muehlon S. 9.

[4]) Vgl. auch Hinschius a. a. O. S 584.

am Schulwesen durch Zuwendung von Kirchenvermögen an öffentliche Volksschulen nur in dem im § 49 des Religionsediktes erwähnten seltenen Falle und nur bei Zustimmung der Kirchenbehörden[1]) in die Erscheinung, so zeigt sich das religiös-kirchliche Element in Schulangelegenheiten formell neben der Schulsprengeleinteilung und der Stellenbesetzung nach konfessioneller Zugehörigkeit[2]) vor allem in der Übertragung von Schulaufsichtsämtern[3]) an Geistliche beider Konfessionen.

B.

Diese ein Jahrhundert schon währende Institution der unmittelbaren und mittleren Schulaufsicht[4]) durch Geistliche verdankt ihre Entstehung der damaligen Doppelstellung der letzteren als Seelsorger infolge ihres Amtes und als Erzieher des Volkes, speziell ihrer Pfarrgemeindeglieder, infolge ihrer allgemeineren Bildung, sowie dem Umstande, daß der Mangel geeigneter Lehrkräfte und Aufsichtspersonen und deren hinlänglicher Unterhaltung eine andere Regelung der Personenverhältnisse bei Durchführung der neuen Schulreform nicht möglich machte. Eine Charakterisirung der Schulen nach konfessionellen Gesichtspunkten lag bis zur Verordnung vom 22. Januar 1815 der Regierung ferne, ohne daß sie die christliche Grundlage der Volksschule vermissen wollte. Erst in dieser Verordnung kam der entschiedene Wille der Staatsregierung, welchen politische Parteien aufzunehmen und weiter, abgesehen von den sechziger und siebenziger Jahren, zu vertreten — auch im neuen Schulbedarfgesetz — verstanden haben, nach einer konfessionellen Trennung der Schulangehörigen zum Ausdruck, indem der Schul-

---

[1]) Der Kirchenbehörde steht ein verfassungsmäßiger Anspruch auf das Zustimmungsrecht zu (Meurer Bd. I S. 266).

[2]) Siehe oben.

[3]) Diese erstrecken sich auch auf die israelitischen Elementarschulen (Weber Bd. I S. 442, Minist.-Entschl. vom 28. August 1813), vgl. auch Heimberger S. 75.

[4]) Amtsinstruktionen für Lokal- und Distriktsschulinspektionen vom 15. September 1808, für die Pfalz vom 20. August 1817.

sprengel in der Regel durch den Pfarrsprengel bestimmt wird. Mit dieser verordnungsmäßigen Bestimmung änderte sich jedoch nicht das staatliche Beamtenverhältnis der Lokal- und Distriktsschulinspektoren zu den Schulen. Denn soweit sie mit Obliegenheiten der staatlichen Schulaufsicht betraut sind, bekleiden sie als Beauftragte des Staates in Ausübung einer staatlichen Funktion ein Staatsamt, „gleichviel, welche Eigenschaft ihnen noch sonst zukommen mag“ [1]). Dieser staatliche Standpunkt wurde stets aufrecht erhalten und wiederholt in Ministerialentschließungen [2]) betont, nachdem zumal ein Erlaß vom 24. Juli 1833 ganz gegen alle bestehenden Verordnungen über die Einrichtung der Schulaufsicht bestimmte, daß die Lokal- und Distriktsschulinspektoren in Sachen des Religionsunterrichts unmittelbar und exklusive an ihre kirchlichen Oberbehörden zu berichten und deren Aufträge und Weisungen getreulich zu vollziehen haben.

Die Geistlichen unterstehen daher als Schulinspektoren in dienstlicher wie außerdienstlicher Stellung der Disziplinargewalt [3]) der vorgesetzten Staatsbehörde, welche gegen dieselben gleich den übrigen Staatsbeamten auf grund des Dienststrafrechts der neunten Verfassungsbeilage vorgeht. Der Staat haftet aber auch für die Pflichtverletzungen der Geistlichen innerhalb ihres schulaufsichtlichen Wirkungskreises den gleichen Bestimmungen des bürger-

---

[1]) Seydel Bd. III S. 646.

[2]) So M.-E. vom 1. August 1841 (den Lokalschulinspektionen gebührt das Prädikat „königlich“), vom 29. Juni 1844, vom 9. Oktober 1854 (Weber Bd. IV S. 655, 659, wonach das Verfügungsrecht der kirchlichen Behörden unter Würdigung des Art. V des Konkordates nur nach vorgängiger Vereinbarung mit den weltlichen Stellen zu üben ist) und M.-E. vom 11. August 1871. Vgl. auch Seydel S. 622 und 647. Englmann-Stingl S. 137.

[3]) Ebenso Englmann-Stingl S. 25, Seiler S. 71, Bezold S. 99, Bl. f. a. Pr. Bd. 49 S. 398, andere Ansicht E. Mayer S. 232: „Nirgends ist der Pfarrer zum Eintritt in die Schulaufsicht verpflichtet, er unterliegt auch keinem Disziplinarrecht. Nur das ist möglich, daß ihn die Regierung aus der Behörde wieder ausschließt. Von einer Staatsdienerqualität des Pfarrers als Schulinspektor kann deshalb überall keine Rede sein.“

lichen Gesetzbuches[1]) gemäß wie für diejenigen der übrigen Staatsbeamten nach allenfallsiger Erwirkung einer Vorentscheidung durch den Verwaltungsgerichtshof[2]). Eine Weigerung der geistlichen Schulaufsichtspersonen zur Übernahme des staatlichen Amtes ist ausgeschlossen[3]), wenigstens beim Lokalschulinspektor[4]), da mit dem Übergange der Pfründe auf den Ortsgeistlichen die organische Verbindung mit dem Amte der lokalen Schulaufsicht ipso iure sich vollzieht. Ebensowenig kann der Geistliche ohne weiteres seines Amtes enthoben werden[5]), wenn nicht Gründe vorliegen, welche eine Auflösung des Staatsdienerverhältnisses unter gleichen Voraussetzungen rechtfertigen wie bei den übrigen Staatsbeamten, obwohl auch hier wie bei der Übernahme des Amtes eine ausdrückliche rechtliche Verpflichtung zur Niederlegung nicht statuiert ist. In diesem Falle muß angesichts der mangelhaften Volksschulgesetzgebung und der nicht präzis gefaßten auf die geistliche Schulaufsicht bezüglichen rechtlichen Bestimmungen die juristische Hermeneutik ergänzend eingreifen.

Eine Ausnahme von dem Grundsatze der ständigen Verbindung der Funktion eines Lokalschulinspektors[6]) mit der Pfarrpfründe läßt die nunmehr geltende Verordnung vom 26. August 1883 insofern zu, als bei gemischten Schulen die Funktion des Lokalschulinspektors auf Antrag der Gemeindebehörde einem fachmännisch gebildeten Laien übertragen werden kann.

[1]) Art. 60 Abs. 1 bay. A.-G. z. B.-G.-B., §§ 839, 852 B.-G.-B. vgl. Henle-Schneider A.-G. z B.-G.-B. S. 105.

[2]) V.-G.-H.-G. von 1878 Art. 7 Abs. 2.

[3]) Vgl. auch Englmann-Stingl S. 25, Muehlon S. 17 ff., anders E. Mayer a. a. O. und auch Seiler S. 71: „Eine staatliche Pflicht zur Übernahme des unbesoldeten Ehrenamtes eines Schulinspektors besteht für die Geistlichen nicht.“ Hinschius Bd. IV S. 602.

[4]) Nicht beim Distriktsschulinspektor wegen seiner Berufung durch Ernennung der Kreisregierungen nach Einvernahme der kirchlichen Oberbehörden und wegen des ihm daher notwendig zukommenden Rechts einer begründeten Ausschlagung des Amtes, vgl. Muehlon S. 18.

[5]) M.-E. vom 29. Juli 1810 u. vom 15. April 1815 (Döll. Bd. 9 S. 1006 u. 1093); M.-E. vom 12. Juli 1832 (Döll. Bd. 8 S. 1372) und vom 29. Juni 1844 (Döll. Bd. 24 S. 314 ff.).

[6]) Eine Bestellung eines weltlichen Distriktsschulinspektors ist von Anfang schon möglich nach der Amtsinstruktion vom 15. Sept. 1808 § 4.

Die grundlegenden Bestimmungen für die Lokal- und Distriktsschulinspektoren sind in den beiden Amtsinstruktionen sowie dem Lehrplan vom 3. Mai 1811 niedergelegt und gelten jetzt noch als zu Recht bestehend. Eine Umgestaltung der örtlichen und distriktiven Schulaufsicht versuchte der Entwurf [1]) zu einem Volksschulgesetz von 1867. Dieser überwies die örtliche Aufsicht Ortsschulkommissionen, bestehend aus dem Pfarrer, Volksschullehrer, den Gemeindevertretern und gewählten Mitgliedern aus der Schulgemeinde als Mitgliedern, wobei dem Pfarrer nur die Aufsicht auf den Religionsunterricht und das religiös-sittliche Leben seiner Konfessionszugehörigen zugestanden war. Die Bezirksschulinspektoren, welche im allgemeinen in die Funktionen der bisherigen Distriktsschulinspektoren eintreten sollten, waren zu nehmen aus der Reihe der tüchtigen und erfahrenen Schulmänner mit der ausschließlichen Aufgabe der rein technischen Leitung und Beaufsichtigung der in ihrem Bezirke gelegenen Volksschulen.

Der Volksschulgesetzentwurf mit seinen tiefeinschneidenden Bestimmungen für die geistliche Schulaufsicht blieb Entwurf. Eine Neuregelung wurde nachher nicht mehr versucht.

Der irriger Weise in das Protestantenedikt gestellte § 6 besagt weiter nichts, als daß eine Abänderung der Zuständigkeit der protestantischen Distriktsschulinspektionen, weil es sich um ein Verfassungsgesetz handelt, eine qualifizierte Mehrheit in der Beratung und Beschlußfassung des Landtags erfordert. Rechte aus dieser verfassungsmäßigen Bestimmung im Zusammenhalt mit § 14 des Protestantenediktes herzuleiten, wie, daß in der Verfassung den Kirchengesellschaften ein Recht auf Errichtung konfessioneller Schulen garantiert wurde [2]), ist ebenso unbegründet wie nach Art. 5 Abs. 4 des Konkordates aus der Überwachung der Glaubens- und Sittenlehre [3]) in den öffent-

---

[1]) V. d. K. d. A. 1866/68 Beil. Bd. III S. 14, 18 ff., 42 ff. in den Art. 113—117.

[2]) V.-G.-H.-E. Bd. 4 S. 142, Archiv f. öff. Recht Bd. VIII S. 483.

[3]) Seydel Bd. III S. 623.

lichen Schulen durch die kirchlichen Oberbehörden im Zusammenhang mit § 11 des Protestanten-Ediktes die Annahme eines allgemeinen Aufsichtsrechts über die öffentlichen Volksschulen [1]) schließen zu wollen.

Die bayerische Regierung wie zumeist auch die übrigen Bundesstaaten [2]) nehmen also den rechtlich unanfechtbaren Standpunkt ein, den an der Volksschule beteiligten kirchlichen Interessenten vor allem in der nächsten Schulaufsicht eine angemessene Mitwirkung einzuräumen, deren Art und Umfang zu bestimmen ausschließliches Recht des Staates ist.

C.

Materiell gewährt der Staat der Kirche einen Einfluß auf die Volksschulverhältnisse durch Aufnahme des Religions-

[1]) Die Schulen der Israeliten stehen unter der Aufsicht der Polizeibehörde als Lokalschulinspektion und der regelmäßigen Distriktsschulinspektion. M.-E. v. 28. August 1813 (Weber Bd. I S. 442), M.-E. vom 14. April 1865 (Weber Bd. VI S. 433), M.-E. vom 21. April 1810.

[2]) Preußen: Ges. vom 11. März 1872: „Die Ernennung der Lokal- und Kreisschulinspektoren und die Abgrenzung ihrer Aufsichtsbezirke gebührt dem Staate allein". Die Staatsregierung ist bei der Auswahl der Schulinspektoren grundsätzlich nicht an die Rücksicht auf konfessionelle Verhältnisse gehalten, wiewohl praktisch tunlichst katholische Geistliche mit der Inspektion über katholische Schulen betraut werden sollen. Im Hauptamt wird die Schulaufsicht von Lehrern an den Lehrerbildungsanstalten (Entschl. vom 5. Januar 1898) sowie von Leitern größerer Volks- und Mittelschulen, im Nebenamte gewöhnlich von Geistlichen wahrgenommen. Vgl. v. Bremen S. 188 ff. — Württemberg: „Die Volksschulen stehen in jedem Orte unter der Aufsicht des Pfarrers derjenigen Konfession, welcher der Schullehrer angehört, und der übrigen Mitglieder des Kirchenkonvents". V.-Sch.-G. vom 29. September 1836 mit Ergänzungen durch das Gesetz vom 13. Juni 1891.) — Sachsen (Gesetz vom 26. April 1873): Dem Pfarrer obliegt als Mitglied des Schulvorstandes die Ausübung der Schulaufsicht kraft staatlichen Auftrags „wenn nicht die oberste Schulbehörde diesen Auftrag widerruft und von vornherein einer anderen geeigneten Persönlichkeit überträgt". — Baden, Gesetz vom 18. September 1876: „Die örtliche Aufsicht über die Volksschule wird durch den Gemeinderat unter Mitwirkung eines Ortspfarrers von jedem in der Schulgemeinde vertretenen Bekenntnisse geführt.

unterrichts unter die obligatorischen Lehrgegenstände und durch entsprechende Berücksichtigung desselben in den übrigen Unterrichtsfächern. Der heute noch maßgebende Lehrplan[1]) vom 3. Mai 1811 mit einer „Erläuterung" desselben als Instruktion für die Distrikts- und Lokalschulinspektoren bildet die Grundlage[2]) des gesamten Volksschulunterrichts. Als unbedingt notwendige Gegenstände werden gefordert Religionslehre, Lesen, Schreiben und Rechnen, daneben soll der gesamte Unterricht von einem religiösen Geiste getragen und beherrscht sein[3]). Von den Verfassungsbestimmungen kommen vor allem §§ 38 und 39 der zweiten Verfassungsbeilage in Betracht. Erstere Bestimmung lautet: „Jeder genehmigten Privat- oder öffentlichen Kirchengesellschaft kommt unter der obersten Staatsaufsicht nach den in dem dritten Abschnitte enthaltenen Bestimmungen die Befugnis zu, nach der Formel und der von der Staatsgewalt anerkannten Verfassung ihrer Kirche alle inneren Kirchenangelegenheiten anzuordnen. Dahin gehören die Gegenstände: . . . .

d) des religiösen Volksunterrichts."

§ 39 lautet: „Den kirchlichen Oberen, Vorstehern oder ihren Repräsentanten kommt demnach das allgemeine Recht der Aufsicht mit den daraus hervorgehenden Wirkungen zu, damit . . . der reine Geist der Religion und Sittlichkeit bewahrt und dessen Ausbreitung befördert werde. Der Anteil, welcher jedem einzelnen an dieser Aufsicht zukommt, wird durch seine Amtsvollmacht bestimmt."

Die schulrechtlichen Bestimmungen vor und in der Verfassungsurkunde bezüglich der Zuständigkeit der Kirche begründen eine verschiedene rechtliche Beurteilung für die Stellung der Kirche zur Volksschule.

[1]) Döll. Bd. 9 S. 1344 ff. V. d. K. d. A. 1866/68 Beilage Bd. 3 S. 15.

[2]) An dessen Stelle, aber im Rahmen desselben, sind zum großen Teile Lehrpläne für die einzelnen Regierungsbezirke und größeren Gemeinden getreten, vgl. Englmann-Stingl S. 604 ff.

[3]) Vor allem nach der Erläuterung des Lehrplanes.

Die Aufnahme eines christlichen[1]) Religionsunterrichts in den Unterrichtsplan der öffentlichen[2]) christlichen Volksschule ist ein staatlicher Akt des staatlichen Bestimmungsrechts, ausgehend von der Überzeugung der Notwendigkeit religiöser Unterweisung der Schüler auf christlicher Grundlage[3]). Ein Entgegenkommen gegenüber kirchlichen Ansprüchen durch besondere Rücksichtnahme auf den Religionsunterricht in den öffentlichen Volksschulen lag der Staatsregierung bei ihrer Auffassung über das Wesen wie den Zweck[4]) der Schule völlig ferne. Die Einstellung des Religionsunterrichts in den Lehrplan nach Inhalt und Umfang, seine Verteilung auf die Unterrichtsstunden und die Art seiner Erteilung verfügte die Regierung selbständig ohne Mitwirken kirchlicher Behörden.

Ebenso ließ sie sich bei Regelung der Aufsicht über den Religionsunterricht ausschließlich von staatsrechtlichen und schultechnischen Rücksichten leiten. Eine spezielle Normierung

[1]) Vgl. **Muehlon** S. 31 Anm. 1.

[2]) Nämlich nur für die öffentlichen christlichen Glaubensgesellschaften.

[3]) Vgl. z. B. Verord. vom 23. Dezember 1802 (**Weber** Bd. I S. 58): „Da Uns immer die christliche, moralische und nützlich standmäßige Bildung der Jugend als eine der vorzüglichsten Regentenpflichten am Herzen ist, und Wir entschlossen sind, keine Gelegenheit nach Tunlichkeit der Umstände zu versäumen, bei welcher Wir diesem wichtigen Zwecke näher kommen können, so haben Wir folgendes beschlossen ...“

[4]) Vgl. kurfürstliche Entschließung vom 26. November 1804, welche, wenn auch noch bei Beratung des neuen Schulbedarfgesetzes angefochten (V. d. K. d. A. Bd. VIII S. 88), die Geltendmachung kirchlicher Ansprüche auf den ihnen gebührenden, staatsrechtlich allein gerechtfertigten Stand stellt: „Nur insoweit als Religionsunterricht zugleich erteilt wird, haben die bürgerlichen Schulen eine Beziehung auf Kirchenwesen und Religionsmeinung“. „Die Regierung muß jeder Tendenz entgegen arbeiten, durch welche der Bürger vom Staate getrennt und dem gemeinschaftlichen Staatszwecke ein anderer untergelegt werden will.“ „Seine kurfürstliche Durchlaucht erkennen keine katholische Lehrmethode sowie keine protestantische, werden vielmehr nur denjenigen Höchstihren Beifall geben, welche nach dem Urteile sachverständiger Männer und durch die Erfahrung als zweckmäßig erfunden werden.“

der Übertragung der Aufsicht an die katholische Kirche [1]) enthält keine der zahlreichen Schulverordnungen vor der Verfassung, wohl aber den allgemeinen Grundsatz [2]), daß sämtliche zu den Umfang des Pfarrsprengels gehörigen Schulen und schulpflichtigen Kinder unter der Lokalschulinspektion stehen. Diese hat darüber zu wachen, daß alle ihrer Aufsicht untergebenen Kinder ohne Ausnahme den vorschriftsmäßigen Schul- und Religionsunterricht entweder in einer öffentlichen Schule oder zu Hause erhalten, und zwar in Ansehung der vereinzelt in dem Kirchenspiel einer anderen Konfession wohnenden Parochianen unter Zusammenwirken des Pfarrers des Wohnortes und der Kirche der konfessionellen Minderheit. Eine Pflicht zur Erteilung des Religionsunterrichts durch die Ortsgeistlichen bestand streng genommen nicht, wenn man nicht das Sollen in der Gesetzessprache einem Müssen, wie es heute geschieht, gleichsetzen will. So bestimmte eine Entschließung vom 1. Juni 1811 unmittelbar nach der Aufstellung des Lehrplanes, daß der Unterricht in den schwereren Religionslehren, wohin die Unterscheidungslehren vornehmlich gehören, den Schulkindern von den Ortsgeistlichen erteilt werden soll. Ein Recht der Geistlichen auf Unterweisung der Schüler in dem Religionsunterricht war insofern nicht festgelegt, als der Übergang des Volksschulwesens aus der kirchlichen Verwaltung in die landesherrliche Polizei sich vollzog, ohne daß die kirchlicherseits erhobenen Ansprüche auf die Schulen irgendwie rechtlichen [3]) Ausdruck gefunden hätten.

[1]) Für die protestantische Kirche bestimmte Entschließung vom 8. September 1808 wie Konsistorialordnung vom 8. September 1809 (Weber Bd. I S. 218 und 295 ff.), „daß das Oberkonsistorium auf die Lehrvorträge der Geistlichen und Schullehrer (insoweit diese sich mit dem Religionsunterrichte befassen) wacht“, und organisches Edikt vom 17. März 1809 (Weber Bd. I S. 280), daß „die Pfarrer als Organe der Kirchenaufsicht die Aufsicht über den Religionsunterricht der Jugend haben“. Diese verfassungsmäßigen Anordnungen sind in § 11 des Protestantenediktes übergegangen.

[2]) Verord. vom 22. Januar 1815, allgemeine Bestimmung der Schulsprengelverhältnisse betr. (Weber Bd. I S. 476).

[3]) Abgesehen von den vorgenannten Erlassen für die Protestanten.

Eine völlig geänderte rechtliche Grundlage des Verhältnisses von Schule und Kirche brachte die Verfassungsurkunde mit ihren Beilagen und Anhängen.

Das seinem Inhalt nach im wesentlichen schon seit dem Jahre 1809[1]) geltende Religionsedikt vom 26. Mai 1818 bezeichnet den religiösen Volksunterricht als innere Kirchenangelegenheit. Er ist als solcher ausschließlich der Zuständigkeit der öffentlichen wie genehmigten privaten Glaubensgesellschaften überwiesen, läßt einen aktiven wie passiven staatlichen Zwang zur Erteilung und zum Besuch nicht zu, sondern weist dem Staat eine neutrale Haltung an unter Aufrechterhaltung der vorbehaltenen obersten Staatsaufsicht nach den allein im dritten Abschnitte enthaltenen Bestimmungen, nämlich nach dem ersten Kapitel, Religions- und Kirchensachen betreffend, des dritten Abschnittes, da zweites und drittes Kapitel des dritten Abschnittes von den „bürgerlichen Handlungen und Beziehungen" der im Staate aufgenommenen Kirchengesellschaften zur Staatsgewalt, sowie „von Gegenständen gemischter Natur" handelt[2]). Das allgemeine Recht der Aufsicht über den religiösen Volksunterricht steht gemäß § 39 des Religionsediktes ausschließlich den kirchlichen Oberen der Glaubensgesellschaften nach dem Verhältnis des Umfanges ihrer Amtsvollmacht zu.

Die Konstatierung der alleinigen und auch nicht bestrittenen Kompetenz[3]) der kirchlichen Behörden über den reli-

[1]) Edikt vom 24. März 1809 über die äußeren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königsreichs Bayern in Beziehung auf Religion und Kirchengesellschaften . . . .

[2]) E. Mayer S. 211: § 38 d selbst hat nicht zur Teilnahme am religiösen Volksunterricht rechtlich verpflichtet. Seydel Bd. III S. 540 ff., „die staatspolizeiliche Tätigkeit gegenüber den Glaubensgesellschaften äußert sich im recursus ab abusu und im Plazet, d. h. „in dem Schutz des einzelnen gegen Mißbrauch der christlichen Gewalt und dem Schutz der allgemeinen staatlichen Interessen".

[3]) Vgl. z. B. H. v. Sicherer S. 223: „Wir (die Regierung) haben uns nie in die inneren Angelegenheiten der Religion, der Kirche und ihrer Disziplin gemengt". Dagegen bleibt die Bestimmung über die äußeren Rechtsverhältnisse der kirchlichen Gesellschaft ein unveräußerliches Regierungsrecht.

giösen Volksunterricht ist wichtig für die Frage des Religionsunterrichts in der Schule seit der Verfassung.

E. Mayer interpretiert § 38 d dahin[1]), daß den Glaubensgesellschaften die Erteilung des Religionsunterrichts auch an den Schulen zukomme. An anderer Stelle[2]) erfährt diese Verfassungsbestimmung eine Erklärung mit dem Hinweis darauf, daß man erst noch disputieren könnte, „ob unter dem als innere Kirchenangelegenheit aufgeführten religiösen Volksunterricht der Unterricht in der Schule und nicht vielmehr bloß die kirchliche Katechisation, der kirchliche Konfirmandenunterricht u. dgl. zu verstehen sei.“ Die erstere Annahme scheint im Effekt nicht unberechtigt zu sein, da die Ausschließlichkeit der Erteilung des religiösen Volksunterrichts durch die Kirche feststeht, die kirchlichen Organe allein hiezu die „missio canonica“ besitzen und übertragen können, das staatliche Volksschulwesen auf christlicher Grundlage, auf der Lehre der katholischen und protestantischen Kirche, aufgebaut ist. Aber ebenso bestimmt steht fest, daß die Regierung absichtlich die Formulierung des § 38 d ohne ausdrückliche Bezugnahme auf die Schule wählte, schon um deswillen, um der Kirche im Religionsedikt nicht mittelbar Rechte einzuräumen, welche ihr, vor allem der katholischen Kirche, in den Verhandlungen beim Abschluß des Konkordates und in demselben stets abgesprochen wurden.

In dem römischen Konkordatsentwurf vom Herbst 1816 Art. 5[3]) wurde die Leitung des gesamten Schulwesens durch die Kirche beansprucht; dagegen enthält die Instruktion[4]) vom 9. Februar 1817 für den bayerischen Gesandten in Rom die ausdrückliche Bestimmung, daß der Art. 5 auf die bischöflichen Seminare beschränkt bleiben müsse. „Für die Schulanstalten ist allenthalben genügend gesorgt und wir werden es zu keiner Zeit hierin an etwas gebrechen lassen. Sowie es demnach

---

[1]) Mayer S. 231.

[2]) V. d. K. d. R. 1866/69 Beil. Bd. 7 S. 270. Seydel Bd. III S. 631.

[3]) H. v. Sicherer S. 218, Urk. S. 58 ff.

[4]) H. v. Sicherer S. 224.

unnötig ist, diesen Punkt zu berühren, ebensowenig gehört er in das Konkordat." In dem römischen Ultimatum vom April 1817 [1]) war von der kirchlichen Leitung des gesamten Schulwesens wenigstens die kirchliche Leitung der mittleren Schulen festgehalten. Darauf wurde erwidert in der Instruktion [2]) vom 10. Mai 1817, daß die Lehranstalten nicht ausschließlich einem Religionsteile gewidmet, sondern allgemein seien. „Es können sich also die katholischen kirchlichen Vorsteher kein ausschließendes Oberaufsichtsrecht und keine Gewalt darüber annessen." Wohl aber wurde, da „die Aufsicht des Bischofs über Religionsunterricht und Sitten ohnehin in seinen Pflichten liege", von der Regierung selbst eine Bestimmung vorgeschlagen, welche mit einigen redaktionellen Änderungen in den Art. 5 des Konkordates [3]) übergegangen ist [4]). In anbetracht der Geltendmachung umfassender Ansprüche der katholischen Kirche auf das öffentliche Schulwesen und der ausdrücklichen Einräumung [5]) eines Anordnungs- und Aufsichtsrechts der protestantischen Kirche

[1]) H. v. Sicherer S. 227, Urk. S. 66.

[2]) H. v. Sicherer S. 229, Anm. 52 und Urk. S. 66 Anm. 16.

[3]) Von dieser juristisch wenig verwertbaren Bestimmung sagt E. Mayer S. 211: „Die ganz vage Bestimmung des Konk. Art. 5 Abs. 4 kommt nicht weiter in Betracht, nämlich bei Begründung der Ansprüche der Kirchengesellschaften aus § 38d des R.-E."

[4]) H. v. Sicherer a. a. O.

[5]) § 11 des Prot.-Edikts: Dem Oberkonsistorium wie den Konsistorien steht die Aufsicht über die „Erteilung des Religionsunterrichtes in den Schulen" zu. § 14: Dem Oberkonsistorium sowie den unteren Konsistorien in ihren Bezirken verbleibt, wie schon in den früheren Edikten verordnet war, die Aufsicht über den protestantischen Religionsunterricht in den Schulen. Die Aufsicht und die Anordnungen über den übrigen Unterricht, sowohl in den Volksschulen als Studienanstalten, gehören als ein Staatspolizeigegenstand lediglich zur Kompetenz der Regierungen und des Staatsministeriums des Innern (nunmehr: für Kirchen- und Schulangelegenheiten) nach den darüber bestehenden gesetzlichen Einrichtungen. — Art. 5 Abs. 4 des Konkordates: Da den Bischöfen obliegt, über die Glaubens- und Sittenlehre zu wachen, so werden sie in Ausübung dieser Amtspflicht auch in Beziehung auf die öffentlichen Schulen keineswegs gehindert werden.

in den öffentlichen Volksschulen bezüglich der Glaubens- und Sittenlehre kann die Auffassung nicht von der Hand gewiesen werden, daß beide Kirchen das Bestimmungsrecht im religiösen Unterricht der Volksschule ausschließlich ausüben. Nur folgen diese kirchlichen Rechte an der Volksschule nicht durch Einschaltung der Worte „an den Schulen" im § 38 d noch durch Einschränkung des religiösen Volksunterrichts auf den kirchlichen Unterricht und Einräumung eines angemessenen Einflusses der Glaubensgesellschaften auf das Schulwesen von seiten des staatlichen Schulrechts und der Schulverwaltung[1]), sondern das kirchliche Anordnungs- und Aufsichtsrecht über den Religionsunterricht an den Volksschulen ergibt sich aus dem Begriff der im § 38 des Religionsediktes aufgezählten inneren Kirchenangelegenheiten im Zusammenhalt mit § 39 des R.-E., wobei vor allem das Wort „demnach" berücksichtigt werden muß. Der Staat hat sich, wie Muehlon richtig bemerkt[2]), des Rechtes auf Anordnung und Erteilung des Religionsunterrichtes in den Schulen sowie der Befugnis der Ausübung eines Zwanges auf die kirchlichen Organe begeben. Im Interesse der religiösen Erziehung der Jugend und im eigensten Interesse hat der Staat[3])

[1]) So Seydel Bd. III S. 528 und Anm. 29 und S. 622.

[2]) Vgl. ausführlicher Muehlon S. 37 ff.

[3]) In Baden obliegt der Kirche die Besorgung und Überwachung des Religionsunterrichts. Die Kirchen- und Religionsgemeinschaften werden bei Erteilung desselben durch den von seiten der Kirchenbehörden als befähigt erklärten Schullehrer unterstützt. Der gesamte Lehrplan für Religionsunterricht wird von der oberen geistlichen Behörde aufgestellt unter Beachtung der bestehenden Schulordnung. Die staatlichen wie geistlichen Behörden können dem Lehrer den übertragenen Religionsunterricht wieder abnehmen, vgl. Elmen.-Unt.-Ges. §§ 27, 30. — Württemberg: Volksschul-Ges. Art. 78, Ges. vom 30. Jan. 1862 Art. 13: „Die Leitung des katholischen Religionsunterrichts in den Volksschulen" .... einschließlich der Bestimmung der Katechismen und Religionshandbücher kommt dem Bischof zu, unbeschadet des dem Staate über alle Lehranstalten zustehenden Oberaufsichtsrechts. Art. 2 des V.-Sch.-G.: „Der Religionsunterricht ist in allen Volksschulen, soweit nicht in besonderen Fällen die Oberschulbehörde etwas anderes anordnet, unter angemessener Teilnahme der Schullehrer von dem Ortsgeistlichen zu erteilen". Den

den öffentlichen[1]) Glaubensgesellschaften das Recht eingeräumt, den Religionsunterricht an der öffentlichen Volksschule zu erteilen. Nicht verfassungsmäßig aber ist das Aufsichtsrecht über das religiöse Leben an den Unterrichts- und Erziehungsanstalten festgelegt, nur Zweckmäßigkeitsgründe können die Staatsregierung bestimmen, in ihren Verordnungen den kirchlichen Organen ein gewisses Aufsichtsrecht auch über das religiöse Leben der Schüler einzuräumen[2]).

Der Kirche steht also über den Religionsunterricht in der Volksschule eine gewisse Autonomie zur Seite, wenn auch niemals vergessen werden darf, daß als Ausfluß dieses Rechts allein der Herrscherwille in Betracht kommt. Daher ist die Kirche zweifellos auch berechtigt[3]), den vom Staate beauftragten

Geistlichen ist damit keine staatliche Pflicht auferlegt. — Preußen: Erl d. Kult.-Minist. vom 18. Februar 1876: Die Verf.-Urk. bestimmt zwar, daß den religiösen Unterricht in der Volksschule die betreffenden Religionsgesellschaften leiten, aber diese Bestimmung ist suspendiert bis zum Erlaß eines allgemeinen (nunmehr durch Gesetz vom 10. Juli 1906 modifizierten) Unterrichtsgesetzes. Demnach obliegt die Erteilung des schulplanmäßigen Religionsunterrichts zunächst dem Lehrer, unter Beteiligung der Ortsgeistlichen nach den bisherigen Gepflogenheiten. (a. a. O. Ziff. 3). Kein einzelner Geistlicher hat ohne weiteres ein Recht, die Leitung des Religionsunterrichts zu beanspruchen; es ist jedoch in der Regel und solange die kirchlichen Oberen ein anderes Organ dazu nicht bestimmen, der gesetzlich bestellte Ortspfarrer als das zur Leitung des Religionsunterrichts berufene Organ zu betrachten. (a. a. O. Ziff. 7), vgl. v. Bremen S. 186 ff.

[1]) Ebenso Muehlon S. 40, anders mit Unrecht Seydel Bd. III S. 611 Anm. 34.

[2]) Unrichtig die M.-Entschl. vom 8. April 1852: „Den Bischöfen ist durch § 39 der zweiten Verfassungsbeilage das Aufsichtsrecht auf die Religions- und Sittenlehre und das religiöse Leben an den Unterrichts- und Erziehungsanstalten gewährleistet“. Vgl. auch Seydel Bd. III S. 622, anders Englmann-Stingl S. 4.

[3]) Vgl. Seiler S. 70, Englmann-Stingl a. a. O., Muehlon S. 48 ff.

Lehrer bei Mitwirkung der Erteilung des Religionsunterrichts abzulehnen, ihn stillschweigend oder ausdrücklich zu bevollmächtigen. In diesem Falle muß er bei Erteilung des Religionsunterrichts den kirchlichen Instruktionen Folge leisten, andernfalls kann die kirchliche Behörde ihm den übertragenen Religionsunterricht wieder abnehmen.